

67

**Oídos sordos... a palabras recurrentes**

**Carlos Peralta Varela  
Francisco Macías Medina**

# Oídos sordos... a palabras recurrentes

Carlos Peralta Varela / Francisco Macías Medina

Pautas de interacción entre la Procuraduría de Justicia del Estado de Jalisco y la Comisión Estatal de Derechos Humanos, durante el periodo de gobierno de Francisco Javier Ramírez Acuña, en relación con violaciones a Derechos Humanos entre 2003 y 2006.

Cuando en 1993 se creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), los diputados le encomendaron una tarea que hoy se antoja difícilmente realizable. En este primer momento, los legisladores definieron un punto de llegada al que esta institución debería destinar sus esfuerzos cotidianos: “establecer en Jalisco un régimen jurídico ejemplar que garantice la protección y salvaguarda de los derechos humanos de sus habitantes, pues en dicha defensa está en juego la condición humana”.<sup>1</sup> Sin embargo, no se percataron que existían intereses en pugna en torno a la defensa y promoción de los derechos: es por ello que ante esta utópica tarea hoy podemos preguntarnos: ¿qué tanto puede la CEDHJ colaborar en el establecimiento de un régimen jurídico ejemplar en Jalisco? ¿Hasta dónde es posible realizar esta tarea cuando el propio gobierno deslegitima el trabajo de la Comisión? ¿En qué momento el Estado se convierte en un actor que viola derechos y permite la impunidad?

No cabe duda que diversas actividades de la CEDHJ son relevantes y contribuyen a construir un andamiaje en la defensa y

promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos en el estado. Las numerosas conciliaciones anuales ayudan a atender las vejaciones realizadas en contra de ciudadanos. Los cursos y diferentes programas educativos apuntan a la creación de una cultura de respeto a los derechos. Las publicaciones y los diferentes pronunciamientos (que en los meses recientes han sido más frecuentes), impulsan una opinión pública más crítica con relación a la vigencia de los derechos humanos. No obstante, la Comisión es débil en diferentes aspectos, por ejemplo, una de sus grandes debilidades se anida en el campo de la difusión, la comunicación y la cobertura territorial –sobre todo al interior del estado–, que podría explicarse por la falta de recursos económicos: en años recientes el presupuesto de la CEDHJ ha sido castigado, y no han aumentado sus recursos en función de las necesidades de la sociedad, por lo cual se han dejado de realizar campañas publicitarias sobre los derechos humanos. Otras debilidades se relacionan con su falta de recursos formales y de la construcción de una legitimidad que le ayuden a hacer valer sus recomendaciones. La fuerza ética de la Comisión no ha sido, en

lo general, suficiente frente al gobierno, no le ha servido para validar sus posturas, y por otro lado no ha logrado sumar un respaldo ciudadano en torno a su trabajo.

Observamos lo anterior sobre todo en la falta de respuesta positiva en aquellas recomendaciones dirigidas a instancias que dependen del Ejecutivo, específicamente la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE). Las recomendaciones son de suma importancia en la medida que son el recurso extremo de la Comisión ante casos graves de violación, para resarcir el daño o para impedir que continúe perpetrándose la impunidad. Las recomendaciones emitidas con relación a violaciones perpetradas por agentes de la PGJE, suelen no ser aceptadas o se aceptan y atienden parcialmente, lo cual puede entenderse como una fórmula de desdén o una respuesta para simular su cumplimiento. De este desdén hacia las recomendaciones hechas a los cuerpos policiales y sobre todo aquellas vinculadas a casos de tortura, daremos cuenta en este trabajo; sin embargo debemos recalcar aunque sea evidente, que la CEDHJ tiene la limitación de no poder hacer más que denuncias públicas para impulsar el cumplimiento de las recomendaciones, sin que esta práctica hubiera en los hechos logrado el cumplimiento cabal de las mismas.

Como mecanismo de defensa ante las recomendaciones, el Estado suele deslegitimar los derechos humanos y particularmente el trabajo realizado por la Comisión. Es usual que culpen a la CEDHJ, sin sustento, de defender delincuentes y no a las víctimas. Por otro lado, se protege la imagen de los policías, aun a pesar de que existan pruebas que los señalen como presuntos violadores de derechos humanos. Sin embargo, el gobierno está inmerso en un círculo vicioso

porque al pretender cuidar la “imagen” de las corporaciones policiales, también preserva sus vicios, propicia la impunidad, la corrupción y perjudica la seguridad pública.

Acorde a lo investigado por Zepeda<sup>2</sup> y Moloeznik,<sup>3</sup> la deficiencia en la capacitación y actuación de los cuerpos policiales y la impunidad en torno a la cual desarrollan su acción, son factores que inciden en la falta de seguridad pública en Jalisco. Según Moloeznik, la estimación de los delitos no denunciados en Jalisco, la llamada cifra negra, es de 92.5%, y las principales causas por las cuales no se denuncian los delitos son las siguientes: los ciudadanos consideran la denuncia como una pérdida de tiempo; y prevalece la desconfianza en las autoridades encargadas de procurar justicia.<sup>4</sup> En otras palabras, no se confía en el Ministerio Público. Entre las principales debilidades de esta instancia para ejercer su labor de manera efectiva, se menciona que las averiguaciones previas se integran de forma ineficiente (falta de capacidad y recursos); que existe una excesiva carga de trabajo; hay insuficiencia personal; así como una ausencia de autonomía (por estar subordinado al poder Ejecutivo). Por otro lado, la baja eficiencia de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) se aprecia en toda su magnitud a partir de que la impunidad es sumamente alta (en la zona metropolitana es de 85%), y que la capacidad de atender averiguaciones y cumplir órdenes de aprehensión es muy baja.

En su investigación, Moloeznik concluye tristemente que en Jalisco “el crimen sí paga”. Por la falta de efectividad policial, los delincuentes, en la gran mayoría de los casos permanecen libres, impunes y con la posibilidad de continuar con su práctica. Para una sociedad es de vital importancia el resguardo de un Estado de derecho que posibilite un sistema

de justicia, pero la pregunta es: ¿a través de encubrir las violaciones a los derechos humanos cometidas por los cuerpos policiales solucionaremos la impunidad y la falta de seguridad que se vive en Jalisco? Consideramos que la respuesta a esta pregunta es un rotundo no.

El presente escrito es un balance sobre el estado de la cuestión de los derechos humanos en Jalisco, a través de un análisis de las acciones de la CEDHJ. Específicamente nos enfocaremos a revisar cuantitativamente las orientaciones, quejas y conciliaciones emitidas por este organismo autónomo, pero en términos más amplios, abordaremos las respuestas que han tenido las recomendaciones, en particular, aquellas vinculadas con la PGJE.

Al finalizar el documento realizaremos algunos comentarios. En particular podemos anunciar que este trabajo llevó a identificar que la actuación de la CEDHJ carece de la fortaleza necesaria para hacer valer sus posturas – jurídicas y éticas- ante el Ejecutivo; y que la PGJE tolera prácticas violatorias a los derechos humanos y propicia la impunidad en Jalisco.

### **Antecedentes: casos paradigmáticos**

Existen ciertos casos a partir de los cuales se pueden evidenciar violaciones graves a los derechos humanos, así como un claro desencuentro entre el trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y las políticas que asumió el Estado durante el gobierno de Francisco Javier Ramírez Acuña. A continuación se presentan algunos de estos casos.

### **El caso de la recomendación 21/98**

Debemos tener presente que para el ex gobernador de Jalisco, Francisco Javier Ramírez Acuña, actual Secretario Federal

de Gobernación, no son extrañas las recomendaciones del Ombudsman por prácticas graves de violación a los derechos humanos y específicamente aquellas relacionadas con la tortura. En enero de 1999 se desató una dura polémica en Jalisco relacionada con la defensa de los derechos humanos: empresarios, comerciantes, la jerarquía eclesial y el gobierno municipal de Guadalajara, se opusieron a una recomendación y deslegitimaron a la Comisión a través de calumnias infundadas. Este debate surgió a partir de la recomendación 21/98, realizada por la CEDHJ sobre un caso de tortura. La recomendación fue importante porque proponía suspender a Enrique Cerón Mejía, Director General de Seguridad Pública del Municipio de Guadalajara, por complicidad en un caso de tortura, siendo entonces Presidente Municipal Ramírez Acuña.<sup>5</sup>

Ante la situación anterior, el Ayuntamiento de Guadalajara, a través de la Comisión de Honor y Justicia (integrada mayoritariamente por regidores del Partido Acción Nacional), reconoció el 15 de diciembre de 1998, que hubo tortura realizada por los cuerpos policiales (postura contraria a la sostenida por Ramírez Acuña) y que el responsable habría sido el Comandante Moreno Merino; no obstante, se omitió cualquier comentario en torno a la participación o tolerancia del C. Enrique Cerón Mejía.

Por desgracia, y como ha ocurrido rutinariamente, a la CEDHJ se le acusó injustificadamente que defendía delincuentes, se menospreció la recomendación, no se inició una averiguación por tortura, y para cubrir las apariencias de un evento obvio, se abrió un expediente tratando el caso como lesiones y abusos de autoridad.

### **El 28 de mayo: un caso de tortura masiva**

Continuando con violaciones graves a derechos humanos, y en particular aquellas relacionadas con la tortura, debemos mencionar que 2004 fue un muestrario de violaciones e impunidad. Por eso el caso del “28 de mayo” cobra una gran relevancia: mientras que el gobierno mostraba imágenes de cómo algunos policías fueron agredidos por un puñado de manifestantes, las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, manifestaron su rechazo ante las graves violaciones en contra de jóvenes que participaron en una manifestación de altermundistas en el contexto de la “III Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe”, y en contra de otros que no participaron, pero que corrieron con la mala suerte de ser detenidos. Por ser de importancia federal, la CEDHJ dio seguimiento al caso y emitió algunas opiniones públicas, pero cedió terreno de la investigación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Después de realizar diversas indagatorias, la CNDH presentó un informe especial que no dejó lugar a dudas: en él se detalló la existencia de diferentes violaciones a derechos, entre ellas, detenciones arbitrarias, retenciones ilegales, incomunicación, tratos crueles, degradantes, y tortura. En el informe se menciona lo siguiente: “quedó acreditado que servidores públicos de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado y de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, con motivo de sus atribuciones y carentes de motivos y fundamento legal sometieron a los detenidos a una serie de sufrimientos físicos y psicológicos, con el fin de obtener de ellos una confesión, información, intimidarlos o castigarlos, lo cual se tradujo en actos de tortura”.<sup>6</sup>

El gobernador en turno, Francisco Javier Ramírez Acuña, obstinadamente negó los hechos de tortura e intentó desacreditar los señalamientos sin importar que provinieran de

la CNDH. A través de diferentes medios de comunicación subrayó, en un mensaje público realizado el 17 de agosto de 2004, que la policía actuó conforme a derecho en las detenciones; rechazó las sugerencias que se hacían en el informe; y se negó a iniciar procedimientos administrativos a elementos de la policía. Tuvo además la osadía de afirmar que la investigación realizada por la CNDH no era producto de una investigación integral.

Cabe mencionar que el caso llegó al ámbito internacional. En la medida que Amnistía Internacional entendió la complejidad y relevancia, se entrevistó con algunos de los torturados y confirmó los casos de violaciones, corroborando en lo general el informe de la CNDH. De igual manera, desde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, se afirmó que el informe de la CNDH era serio, tenía sustento y credibilidad, por lo cual también solicitó al gobierno de Jalisco que tomara en cuenta las solicitudes de la CNDH. El Ejecutivo estatal prestó oídos sordos a las diferentes voces que pedían no tolerar las violaciones a los derechos humanos.

Durante el sexenio de Ramírez Acuña como gobernador (y anteriormente como Presidente Municipal de Guadalajara), se observaron constantes prácticas de violaciones a derechos humanos realizadas por agentes de la PGJE, pero además identificamos que las quejas o recomendaciones por tortura usualmente no fueron investigadas o atendidas. Por otro lado, las recomendaciones que se atendieron, culminaron en sanciones muy leves que no representan una real compensación con relación al grado de afectación del quejoso. De relevancia numérica están las quejas por detenciones arbitrarias y de relevancia cualitativa persisten las quejas por tortura.

Resulta inaceptable que en Jalisco la autoridad se niegue a investigar y desconozca las violaciones realizadas por los cuerpos de la policía. No investigar y sancionar es una forma de tolerar las violaciones y con ello fomentar la impunidad, auspiciar las detenciones indiscriminadas y arbitrarias, las vejaciones sexuales o la tortura, como métodos de investigación o represión. Obviamente lo anterior va en contra de la ley, pero sin la voluntad política del Ejecutivo, no se cuentan con los mecanismos para garantizar la legalidad de las acciones policiales. Se han levantados distintas voces denunciando la permanencia de las violaciones, pero parece

que llegan a oídos sordos. Una de estas voces es la de la CEDHJ.

### PGJE: la máxima violadora de los DH

En los años recientes, la CEDHJ ha atendido un número importante de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos, tal como se muestra en el cuadro 1. Como puede observarse, las cifras dan cuenta de una importante carga laboral, sin embargo, un porcentaje relevante de las quejas terminan su proceso como “quejas archivadas por diversas causas”, mencionando entre las causas principales: improcedencia, incompetencia y

**Cuadro 1: Relación de quejas, conciliaciones, recomendaciones y quejas archivadas**

Año	Quejas	Quejas resueltas	Conciliaciones y reconciliaciones	Quejas archivadas*	% de quejas archivadas en relación con las resueltas
2003	2,899	3,014	643 (633 + 10)	2,030	67,35%
2004	3,064	2,949	707 (696 + 11)	2,087	70,73%
2005	3,129	2,932	572 (558 + 13)	2,002	68,28%
2006	2,602	3,155	565 (557 + 8)	-	-

\* Estas cifras son resultado de la sumatoria de datos aparecidos en las Gacetas de la CEDHJ (2003 – 2006) En el rubro de quejas archivadas 2006 aún no se tiene la información actualizada.

**Cuadro 2: Quejas más frecuentes con relación a los últimos cuatro años<sup>8</sup>**

Quejas más frecuentes	2003	2004	2005	2006
Detención arbitraria*	951	958	997	976
Prestación indebida del servicio público	819	737	1001	945
Lesiones	608	824	798	691
Incumplimiento de la función pública de la Procuraduría	255	294	355	303
Cateos y visitas ilegales	218	286	282	297
Tortura	162	155	132	150

El cuadro no hace referencia a todos los tipos de quejas que se presenta, sólo da cuenta de los más importantes numéricamente y por la gravedad de la violación.

\* Conductas violatorias principalmente protagonizadas por la PGJE y la Dirección de Seguridad Pública de Guadalajara.

Cuadro 3: Autoridades frecuentemente señaladas por presuntas violaciones<sup>10</sup>

Autoridad	2003	2004	2005	2006
Procuraduría General de Justicia del Estado	725	792	764	700
DSP de Guadalajara	351	311	266	270
SSP Prevención y Readaptación	263	329	264	262
Secretaría de Educación del Estado	204	182	182	182
DSP de Zapopan	151	151	156	192

Este cuadro no da cuenta de todas las autoridades señaladas como violadoras, sólo de las más frecuentes.

falta de interés. La explicación en torno a este rubro de quejas archivadas debe ampliarse. En un momento dado debería realizarse una investigación que ayude a dar cuenta de los aspectos específicos por los cuales una persona se desiste de su queja, o por los cuales se decide la incompetencia, en aras de identificar o explicitar rubros para mejorar la eficiencia en la atención de las quejas que llegan a la CEDHJ. Consideramos que en torno al camino que siguen las quejas recibidas, así como en los mecanismos y aspectos relacionados con la atención y seguimiento de los quejosos, la Comisión puede hacer una labor de mayor claridad y transparencia.

Es de destacarse que la PGJE se ha mantenido, y por mucho, como la autoridad que más viola los derechos humanos de los jaliscienses. El Ombudsman afirma con relación al Ministerio Público que: “continúa recurriendo a prácticas aberrantes y antijurídicas como la tortura y tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, así como a las amenazas, o a la intimidación. En especial la Policía Investigadora es señalada como la autora material de dichas violaciones, en tanto que el agente del Ministerio Público aparece como el responsable de solapar o tolerar tales conductas”.<sup>11</sup>

Más aún: la CEDHJ afirma en su informe 2006 sobre la tortura que “ésta práctica no ha sido superada en Jalisco: es penoso admitir que ésta sigue existiendo y que incluso es más sofisticada”.<sup>12</sup>

#### Las conciliaciones: una vía de acción práctica

El presidente de la CEDHJ, Carlos Manuel Barba García, ha privilegiado las conciliaciones sobre las recomendaciones. En términos generales el “mecanismo de conciliación” es empleado en asuntos que no impliquen violaciones graves a los derechos y que pueden derivar en el resarcimiento del agravio. En los años recientes, el número de conciliaciones es el que se muestra en el cuadro 4 (siguiente página).

Si bien la conciliación es un mecanismo para resolver ágilmente una queja por violación, consideramos que en su uso, deberían existir criterios de aplicación claros y precisos. ¿Por qué de 2,602 quejas recibidas solo 557 fueron conciliaciones? ¿Qué criterios y/o procedimientos se siguieron? ¿Podría lograrse mayor eficiencia? Debe tenerse presente que de llegarse a flexibilizar el uso de la conciliación puede caerse en la salida “fácil”, volviéndose

Cuadro 4: Orientaciones, conciliaciones y recomendaciones

Año	Orientaciones	Quejas recibidas	Conciliaciones	Recomendaciones
2003	12,326	2,899	633	10
2004	11,029	3,064	696	11
2005	10,173	3,129	558	13
2006	8,298	2,602	557	8

una fórmula complaciente y benévola de resolver violaciones que no crea conciencia social. Por ello consideramos que la Comisión podría hacer un esfuerzo por especificar, transparentar y difundir los criterios utilizados para atender y resolver quejas de tal manera que estas corran por la vía de la conciliación.

### Las recomendaciones, mecanismo poco atendido por la PGJE

La recomendación es el recurso extremo que posee el defensor del pueblo para que su voz y la ley sean atendidas, y se usa por la gravedad del caso o porque se agotaron las instancias de conciliación entre las partes involucradas. Hoy en día no son claros y específicos, los criterios en torno al procesamiento y emisión de las recomendaciones, a la ciudadanía le faltaría conocer las fórmulas objetivas que permitan identificar los motivos por los cuales una queja puede o no convertirse en una recomendación, de tal suerte que no quede en la responsabilidad del Presidente en turno de la CEDHJ la definición de qué tan completa debe ser la información o que tan grave o precisa debe ser una violación para que ésta se vuelva recomendación. Es fundamental que la emisión de recomendaciones obedezca a criterios jurídicos, éticos y prácticos para que se aleje de factores políticos o posturas personales.

Carlos Manuel Barba García, titular de la CEDHJ, afirma que: “cuando una recomendación no es aceptada en su totalidad, equivale al grado máximo de incumplimiento”.<sup>13</sup> Desde esta lógica, puede observarse que durante 2003 la PGJE solo aceptó una recomendación plenamente. El resto deberían considerarse recomendaciones incumplidas.

Si observamos resultados, de diez recomendaciones emitidas durante ese año solamente fue aceptada cabalmente una, lo cual da cuenta del poco impacto que tiene este mecanismo ante el gobierno y nos preguntamos: si se realizaron violaciones graves a los derechos humanos: ¿por qué el gobierno no se siente comprometido a atender las recomendaciones de la CEDHJ?

En referencia a la atención que el Procurador de Justicia del Estado dio a las recomendaciones, el Ombudsman afirmó en su informe: “Es lamentable que la institución encargada de procurar justicia en el estado se muestre reacia a acatar nuestras recomendaciones, cuyo objetivo es contribuir a hacer más eficiente el servicio público y cubrir las exigencias de la población. La insensibilidad hacia el respeto de los derechos humanos que permea algunas áreas de esa institución ha propiciado que sus funcionarios impidan de manera

sistemática nuestro trabajo”.<sup>14</sup> Califica a la Procuraduría de reacia e insensible respecto a las recomendaciones sobre violaciones a derechos humanos.

Cabe mencionar que si bien la CEDHJ ya entonces “presumía” que el personal de la Procuraduría incurría en prácticas de tortura por las 162 quejas que recibió al respecto, no elaboró ninguna recomendación, solo emitió una opinión en el informe 2003.

La CEDHJ afirmó que en las tres recomendaciones en torno a casos de tortura realizadas durante 2004 se logró documentar plenamente cada violación, sin embargo, no fueron aceptadas por las autoridades correspondientes, lamentablemente ni siquiera se abrieron averiguaciones y mucho menos se llegó a alguna sanción. ¿Por qué no sea tiende el trabajo realizado por la CEDHJ? ¿Por qué no se realizan las investigaciones? ¿Se tiene miedo de que los policías dejaran de hacer su

Cuadro 5: Relación entre la aceptación total o parcial de las recomendaciones

Año	Quejas	Recomendaciones	Aceptadas	Parcialmente	No aceptadas
2003	2,899	10	1	2	7
2004	3,064	11	2	5	4
2005	3,129	13	7	6	3
2006	2,602	8	4	2	2

Cuadro 6: desglose de recomendaciones durante 2003

Causa	Autoridad	Estatus
Violación al derecho de integridad y seguridad personal.	Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE)	Aceptada
Hostigamiento sexual por parte del director del IJJ	Secretaría General de Gobierno (SGG)	Aceptada, pero luego se concluyó que no violó ningún código
Traslado injustificado de reclusas a tres centros regionales.	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)	Aceptada parcialmente
Derecho a la legalidad y seguridad jurídica.	PGJE y SSP de Guadalajara	No aceptada
Negligencia médica.	Ayuntamiento de Zapopan	No aceptada
Privación de la vida.	Policía de Puerto Vallarta	No aceptada
Detención ilegal de un limpia parabrisas.	Policía de Guadalajara	No aceptada
Golpear a un detenido en los separos de la policía.	PGJE y Policía de Guadalajara.	No aceptada
Prolongaron el tiempo de detención de una persona.	PGJE con SSP	No aceptada
Violación al derecho de la vida, legalidad y seguridad jurídica.	PGJE y Ayuntamiento de Teocaltiche	No aceptada

trabajo (de investigación) si se les empieza a juzgar por prácticas de tortura? Obviamente si la Procuraduría investigara y diera cuenta de lo sucedido, tendría una mayor credibilidad, pero negarse a investigar los casos lleva a pensar que encubre a sus policías y tolera la práctica de la tortura en las investigaciones. Por lo anterior, en el informe 2004 de la Comisión se afirma que: “esta impunidad manifiesta (refiriéndose a la PGJE) propicia la práctica de la tortura”.<sup>15</sup> Llama la atención que en las tres recomendaciones vinculadas a la tortura (2004),

el concepto por el cual tipifica esa violación es “seguridad personal” (y entre paréntesis la identifica como tortura). Siendo la tortura una violación grave a un derecho y que además está tipificada, nos preguntamos: ¿por qué no llamarle por su nombre?, pareciera que la Comisión está insegura de su juicio.

Vale la pena realizar un comentario específico en torno a la recomendación 6/2004 referida a la práctica de tortura. Esta recomendación fue aceptada parcialmente y posteriormente

**Cuadro 7: desglose de recomendaciones durante 2004**

Causa	Autoridad	Estatus
Violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica	Contralor del Estado y al CODE	No aceptada
Violación al derecho a la salud y fallecimiento	Contralor del Estado y Secretaría de Salud	Aceptada parcialmente
Violación al derecho a la salud y fallecimiento	Secretaría de Salud; Director del Hospital Regional de Magdalena y PGJE	Aceptada parcialmente
Privación de la vida	Ayuntamiento de Zapotlanejo	Aceptada
Abusos a trabajadores sexuales, libertad, a la igualdad, trato digno	Presidente de Guadalajara, SSP Guadalajara, PGJE, IEM, IMM	Aceptada parcialmente
Detención arbitraria integridad, seguridad personal (tortura), seguridad jurídica.	PGJE, presidente de Jalostotitlán	Aceptada parcialmente (desechada por improcedente)
Integridad física, dilación de procuración de justicia, seguridad jurídica	Presidente de Guadalajara y PGJE	Aceptada
Libertad personal, legalidad y seguridad jurídica	Ayuntamiento de San Martín Hidalgo, PGJE	No aceptada
Detención arbitraria, integridad y seguridad personal, legalidad y seguridad jurídica	PGJE, Ayuntamiento de Acatlán de Juárez	Aceptada parcialmente
Legalidad y seguridad jurídica, integridad y seguridad personal (tortura)	PGJE	No aceptada
Legalidad, seguridad jurídica, integridad y seguridad personal (tortura)	PGJE y Presidente de Ameca	No aceptada

Cuadro 8: desglose de recomendaciones emitidas durante 2005

Causa	Autoridad	Estatus
Violación del derecho a la igualdad y al trato digno, así como a la legalidad y seguridad jurídica	Presidente municipal de Tlaquepaque, Jalisco	Aceptada
Violación del derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica	Presidente municipal de Guadalajara, Jalisco	Aceptada (pero no se cumple)
Violación del derecho a la protección de la salud (negligencia médica)	Presidente de la Junta de Gobierno de los Servicios de Salud de Zapopan y PGJE	Aceptada
Violación del derecho a la integridad y seguridad personal; a la protección de la salud, así como a la legalidad y seguridad jurídica	Presidente municipal de Puerto Vallarta y Secretario de Salud del Estado	Aceptada parcialmente
Violación al derecho a la libre manifestación y expresión de ideas, y a la legalidad y seguridad jurídica	Presidente municipal del Ayuntamiento de Guadalajara	Aceptada parcialmente (pero no se cumplió)
Violación del derecho a la vida, así como a la legalidad y seguridad jurídica	Procurador General de Justicia del Estado	Aceptada parcialmente (se amonestó)
Violación del derecho a la integridad y seguridad personal (lesiones), así como a la legalidad y seguridad jurídica	Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado	Aceptada
Violación del derecho a la vida, así como a la legalidad y seguridad jurídica	Ayuntamiento de Villa Purificación, Jal., Presidente mpal. de Villa Purificación, Jalisco y Procurador gral. de Justicia de Jalisco	Aceptada parcialmente
Violación a la integridad y seguridad personal, a la legalidad y seguridad jurídica	Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado y PGJE	Aceptada
Violación del derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica	Presidente mpal. de Guadalajara	Aceptada
Violación del derecho a la vida, a la integridad y seguridad personal, así como a la legalidad y seguridad jurídica	Ayuntamiento de Villa Corona, Jalisco; Presidente municipal de Villa Corona, Jalisco y PGJE	Aceptada
Violación de los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, a la integridad y seguridad personal y a la libertad	Procurador General de Justicia del Estado	Aceptada parcialmente (se negó investigar)
Violación a la integridad personal e inadecuada prestación del servicio público de transporte de pasajeros	Gobernador, Secretario de Vialidad y Transporte del Estado, Secretario del Trabajo y Previsión Social, Directora Sistema de Transporte Colectivo	Aceptada parcialmente

**Cuadro 9: desglose de recomendaciones emitidas durante 2006**

Causa	Autoridad	Estatus
Violación del derecho a la vida, a la legalidad y seguridad jurídica	Ayuntamiento de Zapopan y Presidente Municipal de Zapopan	Aceptada
Violación del derecho a la legalidad y seguridad jurídica (dilación en el procedimiento administrativo)	Ayuntamiento Constitucional y Presidente Municipal, ambos de Zacoalco de Torres	Aceptada parcialmente
Violación de los derechos a la integridad física, derechos de la mujer y a la libertad sexual	Presidente Municipal de Lagos de Moreno	Aceptada
Violación del derecho a la integridad y seguridad personal, así como a la legalidad y a la seguridad jurídica	Ayuntamiento de Tonalá, y Presidente mpal. de Tonalá	Aceptada
Violación del derecho a la libertad personal, al libre tránsito; a la legalidad y a la seguridad jurídica y a la igualdad y al trato digno	Procurador General de Justicia del Estado	No aceptada
Violación de los derechos a la libertad, a la integridad y seguridad personal (tortura), y a la legalidad y seguridad jurídica, de nueve personas. (macro recomendación por tortura)	Procurador General de Justicia del Estado y Director general del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	No aceptada
Violación al derecho a la integridad y a la seguridad personal, así como a la	Ayuntamiento de Guadalajara y Presidente municipal interino de adalajara	Aceptada parcialmente

la contraloría interna de la PGJE resolvió mediante un procedimiento administrativo, desecharla por improcedente so pretexto de no reunir los medios de prueba. Aceptar la recomendación y luego desecharla por improcedente significó para la CEDHJ: “es un nuevo acto de simulación que solapa graves violaciones de derechos humanos”.<sup>16</sup>

Durante 2005 no se emitió recomendación alguna por tortura, a pesar de que llegaron a la Comisión 132 quejas al respecto. ¿Ninguna de las 132 quejas fue lo suficientemente consistente para llegar a constituir una recomendación?

Por otro lado, se logró observar que en las dos recomendaciones dirigidas específicamente a la PGJE persistió la simulación de acatamiento bajo la fórmula de “aceptación parcial”. Una de las recomendaciones fue aceptada de forma parcial y al mismo tiempo se mantuvo la negativa a iniciar una investigación, esto llevó a que no existiera una sanción y persistiera la impunidad. Con relación a la otra recomendación aceptada parcialmente, nos parece inadmisibles que la PGJE soslaye la grave conducta violatoria del derecho a la vida provocada por su personal, y que ante un hecho de homicidio se limite solamente a amonestar al servidor público. No en balde la CEDHJ advierte con relación

a la Procuraduría que se aprecia una “práctica reiterada y un nulo compromiso en cumplir con sus obligaciones de investigar los delitos e iniciar investigaciones administrativas cuando resultan involucrados sus propios servidores públicos”.<sup>17</sup>

Como ya lo mencionamos, fue evidente la descalificación que el ahora ex Gobernador Ramírez Acuña, realizó al trabajo de la Comisión. Durante 2006 fue notoria la descalificación con relación a la recomendación 6/2006, que fue públicamente conocida como una macro recomendación por prácticas de tortura. La CEDHJ acreditó nueve casos de tortura como resultado de la investigación de siete quejas, en estos casos se da cuenta de 45 servidores públicos involucrados en práctica de tortura. Si bien muchos de los casos mencionados en la recomendación eran de años anteriores (uno era de 2002, lo cual plantea dudas con relación a la rapidez en el procesamiento de las quejas), la “macro recomendación” se considera importante en la medida que busca evidenciar esta práctica comúnmente realizada por los cuerpos policiales, al tiempo que sugiere mecanismos para evitarla. La Procuraduría rechazó tajantemente iniciar las averiguaciones previas para los servidores públicos mencionados en la recomendación, pero además, de las 19 propuestas que realizó la Comisión para evitar la práctica de tortura, sólo fueron aceptadas dos de ellas.<sup>18</sup>

¿Qué pasa con la trascendencia pública de las recomendaciones? ¿Es acaso que las recomendaciones no están adecuadamente motivadas, fundamentadas, o formuladas? Si concedemos que las recomendaciones emitidas en años recientes dan cuenta de violaciones graves a los derechos humanos (surgen debido a prácticas de torturas, privación de vida y otras violaciones relevantes), y si también

concedemos que fueron adecuadamente formuladas y fundadas, ¿por qué no son aceptadas y/o son pocas las cabalmente aceptadas? Nos parece que el aspecto de fondo estriba en la falta de voluntad política por parte de las autoridades que reciben las recomendaciones. Particularmente en el caso de la Procuraduría no se aprecia voluntad política para aceptar las recomendaciones en lo general, pero es más evidente cuando éstas se relacionan con prácticas de tortura.

Cabe mencionar que en el Informe 2006, el actual Ombudsman mencionó que de todas las recomendaciones emitidas en seis años de labor, poco más de la mitad se formularon a dependencias del poder Ejecutivo, entre las cuales la PGJE recibió 12 y lo cual la coloca como la instancia con más recomendaciones, siete de esas recomendaciones fueron relativas a prácticas de tortura ejercida como parte de un proceso de investigación, por lo cual “es posible determinar que la tortura ocupó la primera posición en las violaciones de derechos humanos acreditadas por la Comisión”.<sup>19</sup> La Procuraduría fue también la institución con mayor índice de no aceptación e incumplimiento de sanciones a su personal responsable por violar los derechos humanos, de las doce recomendaciones que recibió solamente una fue aceptada totalmente.<sup>20</sup> En estos casos ni la difusión del caso, ni la presión pública realizada por la CEDHJ para que las recomendaciones fueran aceptadas y se cumplieran, brindaron resultados positivos.

Por desgracia la falta de aceptación a las recomendaciones no solo es un problema vinculado a la Procuraduría, en general la atención a las recomendaciones puede considerarse deficiente. Durante la gestión del Carlos Manuel Barba García (2001 a 2006) se han emitido 54 recomendaciones, de las cuales

sólo 21 (38.8%) de ellas se han aceptado en su totalidad, debe agregarse que la mayoría de las recomendaciones aceptadas no fueran cumplidas, es decir, existe una gran brecha entre la aceptación y el cumplimiento, esto permite diferentes formas de simulación. Además, 17 (31.4%) de ellas fueron aceptadas de forma parcial y 16 (29.6%) fueron rechazadas. Estas cifras dan cuenta del poco respeto e interés que las autoridades manifiestan con relación al recurso extremo del Ombudsman. No podemos dejar de preguntarnos: ¿qué hace falta para que las autoridades atiendan en tiempo y forma las recomendaciones? ¿No le faltará al Ombudsman plantearse una estrategia diferente? ¿No debería el Ombudsman crear consensos entre los ciudadanos de tal manera que respalden sus recomendaciones y las autoridades no puedan eludir su cumplimiento?

La Comisión pone en riesgo su credibilidad si cumple con sus objetivos, su capital ético puede desgastarse si no logra que las recomendaciones sean tomadas en cuenta, admitidas y cumplidas cabalmente por las autoridades. Debemos tener presente que la principal fortaleza del Ombudsman es ética ya que el legislativo no le concedió carácter vinculatorio a sus recomendaciones, por lo cual si las autoridades no lo reconocen como interlocutor válido y con ello sus recomendaciones no son tomadas en cuenta, pierde gran parte de su capital. En la defensa de las recomendaciones, está la defensa misma del juicio ético y jurídico del ombudsman.

### **Comentarios finales**

Para los ciudadanos es importante la labor que pueda realizar la Comisión, ya que aún se requiere que los derechos humanos sean defendidos y promovidos; por otro lado no podemos desconocer que su labor de orientación y de conciliación es importante y

que las labores de capacitación son necesarias. Sin embargo, la actividad que realiza la CEDHJ está sujeta a serias restricciones y limitaciones, unas de carácter presupuestal, otras estructurales y otras más en cuanto a su estrategia en la acción.

La falta de atención y cumplimiento a las recomendaciones se vincula a una debilidad estructural: éstas no son vinculatorias y por lo tanto se requiere de voluntad para que sean acatadas. ¿Qué pasa cuando una autoridad no tiene interés en acatar ciertas recomendaciones? ¿Qué debe cambiar para que la Procuraduría de Justicia acepte y cumpla con las recomendaciones por tortura? En la medida que sus recomendaciones no son obligatorias, se exige de éstas que vayan muy bien motivadas y sobre todo ética y jurídicamente fundadas, pero si aún cumpliendo con estos requisitos no existe voluntad para atenderlas se pone en evidencia el desprecio por los derechos humanos. Para que realmente existiera el Estado de derecho, la autoridad debería garantizar los derechos humanos. En dado caso y lo mínimo que puede hacer, es atender las recomendaciones e investigar con seriedad cuando así lo solicita la Comisión. Al no hacerlo fomenta la impunidad y a la vez quita valor al último y más importante recurso de toda comisión pública de defensa de los derechos humanos.

Es evidente que el presupuesto marca un límite al trabajo de la Comisión. En este caso su presupuesto se ha mantenido sin aumentos significativos (que en ocasiones no equivalen a la inflación) desde 2003, y para 2007 no se espera un aumento de importancia, lo cual según afirma el actual presidente Carlos Manuel Barba García, podría llevaría al recorte de programas o de trabajadores. Actualmente el límite presupuestal impide

emprender campañas de difusión y contar con personal de planta en las instalaciones de la Procuraduría. El Ejecutivo y el legislativo pueden llegar a debilitar el trabajo de organismos que les resultan incómodos por medio de presupuestos reducidos, por ello debería existir una fórmula para garantizar que el trabajo de la comisión no se limite por asuntos de recursos económicos.

Una reflexión en torno a las estrategias de acción. Podemos preguntarnos, ¿qué puede hacer la Comisión para que sus recomendaciones sean acatadas? Parte de la respuesta radica en que debe explorar nuevos caminos públicos y legítimos para que las autoridades se vean obligadas (ética y jurídicamente) a cumplir con las recomendaciones, la reciente historia da cuenta que no se puede confiar en la buena voluntad de la autoridad en turno, deben generarse formas diferentes y legítimas de presión, tal vez con el apoyo del Congreso y de la ciudadanía. Desde la perspectiva de crear cultura ciudadana que impulse el respeto y promoción a los derechos humanos, nos parece que de entrada hace falta una mayor difusión y debate público de las acciones de la Comisión y de las recomendaciones. Si bien se afirma que la Comisión “debe redoblar esfuerzos en la tarea cotidiana de prevenir violaciones, mediante una capacitación y divulgación constante y permanente en todos los municipios”,<sup>21</sup> consideramos que además debe como estrategia de acción, involucrar activamente a la ciudadanía, a las organizaciones civiles, y a las universidades y colegios, en la defensa de los derechos. Esto implica destinar mayores recursos a incursionar en la generación de nuevas formas de interacción con la sociedad civil, crear nuevas formas de alianza para que a la par de crear cultura de respeto, en forma conjunta se exija el cumplimiento de las recomendaciones

y en general la disminución de las violaciones. Una forma conjunta de interacción podría ser un camino para garantizar el respeto a los derechos humanos en el estado de Jalisco.

Por otra parte, la Comisión debe hacer más transparentes sus procedimientos internos y buscar mayor eficacia en el tratamiento de las quejas. Podría empezar explicitando los criterios y tiempos con relación a sus mecanismos internos para la atención y tratamiento de las quejas para poder entender con más claridad por qué se archiva una queja y por qué es tan alto el porcentaje de quejas archivadas, cuáles son los requisitos para llegar a una conciliación, y además explicar por qué algunas recomendaciones pueden tardar años en elaborarse. Hacer públicos los criterios y procedimientos puede contribuir a que la ciudadanía y las autoridades conozcan y confíen más en el trabajo de la Comisión.

El Ombudsman es un organismo de interés público, su acción adecuada y eficiente debe contribuir a perfeccionar el Estado de derecho. Su acción positiva ayudar a consolidar una cultura favorable para enarbolar la dignidad humana, a la construcción de una actitud crítica y activa de la ciudadanía, y a emprender cambios en políticas, leyes o estructuras del gobierno que atentan contra los derechos humanos. La Comisión se enfrenta por lo anterior al reto de generar una labor más efectiva en función de que sus recomendaciones sean atendidas, se enfrenta a la tarea de ser más transparente y propositiva en sus procedimientos internos, y sobre todo al reto de generar cambios en su estrategia de acción para implementar mecanismos de articulación y apoyo con la sociedad civil, para que en forma conjunta se promocionen y hagan valer los derechos humanos.

### **Bibliografía**

Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Balance de la administración encabezada por Francisco J. Ramírez Acuña a la luz de las actuaciones de la CEDHJ. Documento sin publicar. Guadalajara, 2006.

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2003. Guadalajara, CEDHJ. 2003.

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2004. Guadalajara, CEDHJ. 2004.

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2005. Guadalajara, CEDHJ. 2005.

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2006. Guadalajara, CEDHJ. 2006.

Marcos Pablo Moloeznik y Víctor Gustavo Moloeznik. Estudios sobre reformas penales comparadas: reporte de Jalisco. México, DF: CIDAC, UdeG y Universidad de Rosario, 2006.

Zepeda Lecuona, Guillermo. Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México. México, DF: FCE, 2004.

### **Publicaciones periódicas**

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Gaceta 6 de Diciembre. Número 37, año XI, julio-septiembre, 2004.

### **Páginas web**

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. [www.cedhj.org.mx](http://www.cedhj.org.mx). Marzo, 2007.

### **Otros documentos**

Comisión Redactora de la Iniciativa de Ley para crear el Organismo Protector de los Derechos Humanos en Jalisco. “Documentos Fundamentales”. Guadalajara, Jalisco. 1992.

### **Notas de texto**

1. Comisión Redactora de la Iniciativa de Ley para crear el Organismo Protector de los Derechos Humanos en Jalisco. “Documentos Fundamentales”. (Guadalajara, Jalisco. 1992).

2. Guillermo Zepeda Lecuona. Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México. (México, DF: FCE, 2004).

3. Marcos Pablo Moloeznik y Víctor Gustavo Moloeznik. Estudios sobre reformas penales comparadas: reporte de Jalisco. (México, DF: CIDAC, UdeG y Universidad de Rosario, 2006).

4. *Ibíd.*, 22.

5. La síntesis de esta recomendación ([www.cedhj.org.mx](http://www.cedhj.org.mx)): “El 4 de septiembre de 1998 esta Comisión inició de oficio el expediente de queja CEDHJ/1909/98/I, por actos cometidos en contra de Jaime Llanos Meza y de Sergio Armando Yebra Llanos por elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, y de la Policía Investigadora, de la Procuraduría General de Justicia del Estado, por haberlos torturado, los primeros, momentos después de su detención.

De las constancias del expediente se deduce que los hechos sucedieron de la siguiente forma: el dos de septiembre de 1998, como a las 20:00 horas, ocurrió un asalto en las joyerías del pasaje Morelos, en el centro de esta ciudad; varios elementos de la DGSPG detuvieron

a los agraviados, a quienes condujeron a los separos de la referida corporación; Ahí los metieron al cuarto de baño, lugar donde fueron sometidos, con tal crueldad que uno de los policías le introdujo un tolete por el ano a Jaime Llanos Meza y le provocó una herida de seis centímetros. Cuando el agraviado estuvo a disposición del Ministerio Público no recibió atención médica, y ambos quejosos señalan que fueron golpeados por los elementos de la PI. Varios médicos que valoraron a Jaime Llanos indicaron su curación y hospitalización inmediata; sin embargo, estuvo cuatro días completos (96 horas) sin medicamento ni curación, y mucho menos hospitalización; lo anterior, por la negligencia de los servidores públicos de la DGSPG, de la PGJE y del propio Hospital Civil, quienes condicionaban el traslado e ingreso del agraviado a dicho hospital con diferentes excusas, lo que puso en riesgo su vida. Los dolores inimaginables provocados por la tortura, además de dañarlo en su integridad física, también le ocasionaron sufrimientos en su integridad personal al no poder ser atendido, como lo manifestó el mismo quejoso. Del análisis de la información recabada, así como de las investigaciones realizadas por este organismo, se concluye que en este caso se acreditaron actos que violan los derechos humanos de los inconformes, independientemente de que el órgano jurisdiccional determine la existencia o no de la responsabilidad penal, ya que los directos agraviados presentaron diversas lesiones en sus cuerpos; no se acreditó que éstas hubieran sido ocasionadas por la resistencia al arresto y, por otro lado, hay datos que permiten creer que fueron incomunicados y torturados para que confesaran donde estaban las joyas y las armas, además de mencionar quiénes eran los otros que participaron en el delito de robo por el cual se les acusó.”

6. Gaceta 6 de Diciembre, órgano de comunicación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. Número 37, año XI, (julio-septiembre 2004).

7. Estas cifras son resultado de la sumatoria de datos aparecidos en las Gacetas de la CEDHJ (2003 – 2006). En el rubro de quejas archivadas 2006 aún no se tiene la información actualizada.

8. El cuadro no hace referencia a todos los tipos de quejas que se presenta, sólo da cuenta de los más importantes numéricamente y por la gravedad de la violación

9. Conductas violatorias principalmente protagonizadas por la PGJE y la DSPG.

10. Este cuadro no da cuenta de todas las autoridades señaladas como violadoras, sólo de las más frecuentes

11. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2005. (Guadalajara, CEDHJ. 2005), 4.

12. *Ibid.*

13. Mural (27 de febrero 2004), 10B.

14. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2003. (Guadalajara, CEDHJ. 2003), 7.

15. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2004. (Guadalajara, CEDHJ. 2004), 6.

16. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Informe Anual 2005. (Guadalajara, CEDHJ. 2005), 101.

17. *Ibid.*

18. DHumanos, año 2, número 11, (2006).

19. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. **Informe Anual 2006**. (Guadalajara, CEDHJ. 2006), 10.

20. Balance de la administración encabezada por el Lic. Ramírez Acuña dado a conocer por el Consejo Ciudadano de la CEDHJ.

21. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. **Informe Anual 2006**. (Guadalajara, CEDHJ. 2006), 10.