

X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política
Eje temático: Administración y Políticas Públicas

**Hacia una descripción organizacional de los Organismos Públicos de
Derechos Humanos (OPDH's) en México**

Víctor Manuel Figueras Zanabria¹
María Elizabeth Solano Saldaña²

Resumen

México sufre una crisis de Derechos Humanos, teniendo entre sus expresiones más preocupantes la desaparición forzada de personas, la tortura, la violencia sexual, y el hostigamiento y homicidios de mujeres y periodistas (Amnistía Internacional, 2017). Sin embargo, a nivel estatal el panorama está lejos de ser homogéneo; mientras que hay estados con muy pocas recomendaciones sobre este tema, como Yucatán y Aguascalientes, hay otros con números muy altos, como Guerrero y Oaxaca (CNDH, 2011-2016).

Esta investigación tiene como propósito elaborar un mapa de los distintos diseños institucionales de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH's), también conocidos como Comisiones o Defensorías de Derechos Humanos, en las 32 entidades federativas. Estos organismos públicos, para lograr un funcionamiento adecuado, requieren equilibrar los imperativos de neutralidad política, eficiencia administrativa y rendición de cuentas (Gould, 1999). La presente propuesta da un primer paso hacia el análisis de estas dimensiones mediante el recuento características organizacionales relevantes de los OPDH's. Se trata de un tema poco estudiado, pero de gran relevancia para emprender valoraciones sobre las capacidades institucionales con que cuentan los gobiernos estatales para enfrentar la crisis de Derechos Humanos, desde sus propias particularidades.

Palabras clave: Derechos Humanos, OPDH's, estructura organizacional

¹ Docente e investigador de TC en la BUAP (victor.figueras@correo.buap.mx)

² Estudiante del Doctorado en Ciencias de Gobierno y Política en la BUAP (m.elizabeth.solano@gmail.com)

Introducción

Las obligaciones de los Estados que son parte de los tratados del sistema de Derechos Humanos se han establecido en una tipología tripartita: <<Respetar, proteger y realizar/hacer cumplir los Derechos Humanos>>. Esto es, establece obligaciones tanto negativas (no realizar acciones contrarias o que supongan una violación) como positivas (proteger de posibles violaciones de terceras partes y realizar acciones proactivas para que los Derechos Humanos se desarrollen en la práctica). Esto significa que, por una parte, los Estados son considerados como posibles actores de las violaciones de los Derechos Humanos y, por otra, son aliados y parte necesaria para hacer que la protección de los Derechos Humanos sea una realidad (Enríquez Sánchez, y otros, 2014).

Esta es una de las grandes complejidades de la protección de los Derechos Humanos (Enríquez Sánchez, y otros, 2014): el Estado es actor principal y necesario para consolidar un sistema de Derechos Humanos, tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional. Al mismo tiempo, el mayor riesgo de violación de los Derechos Humanos proviene principalmente de los Estados. Es útil reflexionar sobre esta aparente paradoja: la necesaria vinculación de cualesquiera derechos al Estado, a la que nos referimos en el ámbito interno (tomado la idea de la concepción de los derechos como autolimitación del Estado), se repite en el internacional, pese a la crisis de la forma Estatal.

Para el correcto desarrollo de la presente investigación debemos tener claridad a qué nos referimos cuando señalamos las obligaciones³ en materia de Derechos Humanos por parte de los Estados (ONU-DH, 2015):

- Respetar: implica no interferir con la realización de los mismos. El Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo o judicial), debe abstenerse de interferir con el goce de los derechos humanos.

³Para el correcto desarrollo de esta investigación es impórtate tomar en cuenta que <<*To respect, to protect and to fulfil human rights*>>. Esta expresión en inglés (casi una letanía en relación con las obligaciones de los Estados en cuanto a los Derechos Humanos) han sido traducida al castellano como <<respetar, proteger y hacer cumplir>>. Si bien cabe destacar que *fulfil* puede ser traducido como <<realizar o hacer cumplir>>, pues indica la idea de que progresivamente se <<completan>> los requerimientos para hacer posibles los Derechos Humanos (Enríquez Sánchez, y otros, 2014).

- Proteger: las y los agentes estatales, en el marco de sus respectivas funciones, deben adoptar medidas (como crear marcos jurídicos adecuados o la maquinaria institucional necesaria) para prevenir las violaciones a los derechos humanos, especialmente por parte de los particulares, pero también de los entes públicos. Esta obligación incluye la necesidad de crear todos los mecanismos o garantías necesarias para hacer exigibles ante tribunales, órganos cuasi jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos u órganos de supervisión.
- Garantizar: tomar acciones que permitan a las personas el acceso a los derechos humanos y garantizar su disfrute cada vez que una persona (o grupo) no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí misma con los recursos a su disposición. Implica crear la infraestructura legal e institucional de la que dependa la realización práctica del derecho; a diferencia de la obligación de proteger, el principal objetivo aquí es darles efectividad a los derechos. Esta obligación también incluye el que los Estados deben tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, así como reparar el derecho violado.
- Promover: se refiere a la adopción de medidas de largo alcance para la realización del derecho. Se trata de una obligación de carácter netamente progresivo para lograr cambios en la conciencia pública, en la percepción, en el entendimiento, o en la capacidad de afrontar un determinado problema.

Esta triple obligación del Estado con respecto a los Derechos Humanos (respetar, proteger y cumplir), es una institución pública característica de los sistemas democráticos: los Ombudsman o las Defensorías del Pueblo. Institución con precedentes de origen nórdico, goza a la par de una imagen positiva por loable de las funciones encomendadas y de un desprecio generalizado por su baja eficacia para conseguir acciones sancionadoras. Ello limita a su actuación al plano de la prescripción y recomendación ante las lesiones y/o violaciones de los Derechos Humanos por parte de la Administración pública (Enríquez Sánchez, y otros, 2014).

El Ombudsman, Defensor del Pueblo o Defensor de los Ciudadanos (si bien las instituciones que desempeñan su función presentan denominaciones muy diferentes: oficina, instituto, comisión, consejo, procuraduría...), es una figura designada o comisionada, normalmente, por el parlamento nacional. Esta institución

presenta diferentes funciones según los Estados y los sistemas jurídicos, pero en todos ellos canaliza las quejas de los ciudadanos por las actuaciones lesivas para los Derechos Humanos (Enríquez Sánchez, y otros, 2014). Puede jugar un papel destacado frente al mal funcionamiento o la actuación arbitraria de los poderes públicos, si bien su efectividad queda reducida por el hecho de que, pese a su capacidad de instar a las autoridades administrativas, política o judiciales a actuar, así como de denunciar situaciones recurrentes de abusos o indefensión en sus informes periódicos, carece de poder efectivo.

En las jóvenes democracias, como las de los países iberoamericanos, la figura de la institución del Defensor del Pueblo ha ido incrementando su visibilidad y se ha consolidado como una institución que considerar en el entramado democrático. Esta institución ha gozado de tal predicamento en América Latina que, además de existir en el ámbito territorial, existe también en los niveles territoriales menores como el ámbito regional. Ha sido considerada de <<vital transcendencia en los procesos de transformación social de los Estados latinoamericanos [...] considerando que sus actuaciones van más allá de las quejas derivadas de una deficiente Administración Pública [...] sino que esta institución interviene en otras esferas de la vida pública de cada país, impulsando la transformación del Estado para una mejor prestación de los servicios públicos; y contribuyendo a la consolidación de la democracia en la que se garanticen a plenitud los derechos fundamentales>> (Maiorano, 2001). Entre las diversas funciones atribuidas a esta institución, la UNESCO también reconoce en los Ombudsman a los principales agentes multiplicadores de la llamada <<cultura de paz>>, esto es, agentes necesarios para promover los fundamentos de una paz duradera.

En suma, esta institución ha venido consolidando en los sistemas democráticos de corte occidental; y, aun a pesar de una relativa baja eficacia como órgano de control, no puede ser considerada su presencia como algo baladí. Y no lo es porque estamos hablando de una institución que revisa, recomienda y pone límites al resto de la Administración pública; esto es, una organización que tiene entre sus funciones la de ser contrapoder o, al menos, límite del poder. En el caso de las Defensorías del Pueblo esta <<cuota de poder>> solo la pueden ejercer llevando a

cabo sus propias funciones, que son las de actuar como contrapoder de entidades de la Administración pública. Es por ello por lo que, a pesar de mantener posturas <<políticamente correctas>> ante la denuncia de violaciones de Derechos Humanos, no es menos cierto que en el cumplimiento de sus funciones dan publicidad a estas situaciones, generan recomendaciones y se convierten en <<la voz oficial>> que da cuenta de la existencia de estas violaciones (Enríquez Sánchez, y otros, 2014).

Por esta razón, en diferentes países (y con frecuencia en aquellos donde existen mayores riesgos para los Derechos Humanos), las defensorías del pueblo mantienen una reputación de independencia en el desempeño de sus funciones, en cuanto a defender a los ciudadanos de los otros poderes públicos. Si bien, el hecho de que sus dictámenes no sean vinculantes y sus instrumentos coactivos son muy escasos, hacen depender su efectividad de la capacidad de impacto público de sus recomendaciones y/o investigaciones, y depende en última instancia del poder judicial; en suma, <<la función de control asignada al Defensor del Pueblo [...] es insuficiente para fiscalizar eficientemente los abusos potenciales del Ejecutivo>> (Alonso, 2007).

El surgimiento del Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México

La defensa y protección de los derechos humanos tiene en nuestro país dos grandes vías por medio de las cuales se realiza: la primera de ellas es llevada a cabo a través de los medios jurisdiccionales, en los cuales las autoridades judiciales analizan las demandas que ante ellas se presentan por presuntas violaciones a los derechos fundamentales y determinarán si en realidad existe una violación en un caso concreto, haciendo un examen de constitucionalidad y legalidad sobre el mismo (González Pérez, 2011). En materia jurisdiccional, el máximo órgano que existe para realizar esta tarea en nuestro país es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Son tres los medios de defensa que contempla nuestra Carta Magna: a) El juicio de amparo, b) Las acciones de inconstitucionalidad y c) Las controversias constitucionales.

Otra vía para la protección de los derechos humanos en nuestro país, es por medio de la figura del Ombudsman, lo que conocemos como el sistema no-jurisdiccional, al mismo le corresponde la protección de los derechos humanos, que en el caso de México queda dividido en dos grandes vías: por un lado está la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y por otra parte se encuentran las comisiones o defensorías de derechos humanos de las 32 entidades federativas (González Pérez, 2011), que es el aparato descentralizado para nuestro país; un aspecto importante que se debe señalar respecto de los organismos no-jurisdiccionales de protección de los derechos humanos es que poseen facultades más amplias que las de los tribunales para calificar la naturaleza de las violaciones de los derechos fundamentales, ya que en los tribunales tienen que tomar en cuenta esencialmente el principio de legalidad y constitucionalidad, los citados organismos no-jurisdiccionales pueden conocer de conductas administrativas no sólo ilegales sino también irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, con lo que en esencia su competencia es más amplia.

La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) marcó un hito en el proceso de formación del sistema mexicano de Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) (Lachenal, Marínez, & Mogue, 2009). En 1990, fue creada por decreto presidencial como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y su titular era nombrado por el Presidente de la República.

El surgimiento de la CNDH tuvo lugar después de muchos años de trabajo en defensa de los Derechos Humanos por parte de organizaciones no gubernamentales mexicanas, que habían documentado abusos cometidos en México por el gobierno durante la “guerra sucia” y en los años sucesivos. Varios defensores de los Derechos Humanos habían recibido amenazas de muerte a comienzos de 1990. Un caso que recibió enorme atención a nivel nacional e internacional fue el asesinato, el 21 de mayo de 1990, de Norma Corona, una activista que había documentado abusos cometidos por la policía judicial (Taraciuk & Wilkinson, 2008). Su homicidio fue visto por muchos como un intento de silenciar

a la comunidad de los defensores de los Derechos Humanos en México. (A pedido de Salinas, éste fue uno de los primeros casos a cuyo análisis se abocó la CNDH). La atención de la comunidad internacional también contribuyó directamente a ejercer más presión sobre el gobierno para que abordara los problemas relacionados con los Derechos Humanos. En mayo de 1990, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifestó que México había violado derechos políticos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos durante las elecciones de diputados de 1985 en el Estado de Chihuahua, las elecciones municipales de 1986 en la capital de Durango y las elecciones de gobernador de 1986 de Chihuahua. Algunas organizaciones no gubernamentales internacionales también exigieron al gobierno que adoptara medidas al respecto (Taraciuk & Wilkinson, 2008).

El antecedente más lejano de la Comisión Nacional ha sido la Ley de Procuraduría de los Pobres en 1847, misma que estuvo constituida por tres procuradores nombrados por el gobierno. Pero este solo fue un ejemplo aislado, ya que durante buena parte del siglo veinte una institución que protegiera los Derechos Humanos era prácticamente desconocida en México. Sin embargo, en el último cuarto del referido siglo los estudios doctrinales fueron cada vez más frecuentes, y poco después se establecieron algunos organismos protectores, aun cuando sin una comprensión muy estricta de la organización y funciones de la institución. Dentro de éstos intentos, que no tuvieron gran eficacia en la práctica, se pueden mencionar la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León, establecida por la Ley del Congreso local el 3 de enero 1979, así como el Procurador de Vecino, creado por acuerdo del ayuntamiento de Colima el 21 de noviembre de 1983, y que se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima publicada el 8 de diciembre de 1984 (Valencia Carmona, 2015).

Pero la institución también es adoptada en el ámbito académico; en 1985 se crea la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Autónoma de México, como órgano encargado de vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario y tramitar las quejas formuladas por los estudiantes y el personal académico de la

Universidad, que se sintieren afectados por actos u omisiones de las autoridades universitarias (Estrada, 1994).

Siguiendo el proceso de formación de la CNDH, debemos rescatar que, en 1992, se constituye como organismo autónomo mediante la reforma del apartado B del Art. 102 Constitucional. En ese mismo año se publica la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que la preveía como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, cuyo titular sería nombrado por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente (Lachenal, Marínez, & Mogue, 2009). Pero la creación de la CNDH no agota la conformación del Sistema Ombudsman. La Constitución Política del país encomendó a las entidades federativas que establecieran una comisión de Derechos Humanos en el ámbito de sus jurisdicciones respectivas. La creación de los OPDH a nivel estatal se da así a lo largo de los años 1992 y 1993. Sin embargo, la cuestión de su autonomía de gestión se fue resolviendo de manera mucho más lenta (Lachenal, Marínez, & Mogue, 2009).

Fueron creadas y reformadas con el concurso de destacados miembros de la coalición autoritaria, pero fueron generadas durante un periodo de incertidumbre política significativa —durante la transición democrática mexicana—, y no fue sino hasta el surgimiento de los gobiernos divididos que se pudieron constituir como instituciones independientes fuertes y eficaces (Cárdenas García, 2008), la pluralidad política ha estimulado mayor y mejor innovación institucional.

La transformación jurídica por la cual han transitado los OPDH en nuestro país es marcada por las siguientes reformas constitucionales, las cuales nos permiten comprender las atribuciones con las que cuentan en este momento.

- La primera reforma a la Comisión Nacional se hizo en junio de 1999⁴, en esta se aprobaron modificaciones al artículo 102 constitucional, apartado B; las principales aportaciones de esta modificación fueron las siguientes: a) se fortaleció la Comisión confiriéndole el carácter de un organismo constitucional autónomo; b) se estableció como facultad del Senado la elección del presidente de la Comisión y de los

⁴ Se publica el 13 de septiembre de 1999 en el DOF.

miembros del Consejo Consultivo, que deberá hacerse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara o en sus recesos la Comisión Permanente con una votación similar; c) el presidente de la Comisión deberá durar ahora en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez, y solo puede ser removido mediante juicio político; d) el presidente de la Comisión rendirá un informe anual a los poderes de la Unión; para este efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en términos de la ley (Valencia Carmona, 2015).

Es importante destacar que la CNDH al obtener la naturaleza de organismo autónomo constitucional logró fortalecer en gran medida su autonomía, esta consideración fue tomada en cuenta por el dictamen del Senado⁵ al señalar que “dicho organismo debe trascender, de la naturaleza de un organismo descentralizado a un organismo autónomo [...]” con esta modificación se garantizó “su independencia política, al no depender de ninguno de los Poderes de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonios propios, pues al no existir obediencia a ningún interés de los Poderes de la Unión, de los partidos políticos y otros factores de poder, debe limitarse su cumplimiento de función principal que consiste en la protección y defensa de los Derechos Humanos del pueblo mexicano”.

- La segunda reforma se llevó a cabo el 14 de septiembre de 2006, en esta ocasión se amplió la legitimación activa a favor de la CNDH para que esta pudiese interponer la acción de inconstitucionalidad, recordemos que este es un instrumento abstracto que sirve para anular leyes o normas que atenten contra nuestra Carta Magna, es un control procesal constitucional con la característica de que sus resoluciones son abstractas (Valencia Carmona, 2015); es decir *erga omnes*, la Comisión no será quién resuelva pero podrá ser quien exhorte al órgano correspondiente para que inicie el proceso.

Esta facultad de la Comisión se encuentra estipulada en el artículo 105 constitucional, fracción II, en donde se enumera a los sujetos legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad.

- La tercera reforma fue publicada el 10 de junio de 2011, se modifica el apartado B del artículo 102 constitucional. A manera de resumen la reforma considero: a) refuerzos a las recomendaciones cuando no se acepten o no se cumplan; b)

⁵ Ver Diario Oficial de la Federación, 14 de septiembre de 2006 (Valencia Carmona, 2015).

eliminación de la limitación competencial de las comisiones para conocer de asuntos laborales; c) autonomía para las comisiones locales;⁶ d) elección por consulta pública de los titulares de las comisiones; e) nueva facultad de investigación a la Comisión Nacional por violaciones graves.

Estas reformas constitucionales vienen acompañadas de artículos transitorios en los que solicita a los OPDH's (Organismo Públicos de Derechos Humanos a nivel estatal) a homologar su legislación para adecuarlas a las mismas.

Hacia una descripción del Sistema Ombudsman en México: la CNDH y las OPDH's

Atribuciones

El mandato formal de la CNDH es “proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano”. A pesar de no poder analizar asuntos electorales, laborales ni jurisdiccionales, este mandato permite abordar una amplia gama de urgentes problemas de Derechos Humanos en México (Taraciuk & Wilkinson, 2008). El *modus operandi* de la CNDH consiste en investigar y documentar abusos a los Derechos Humanos y luego utilizar una serie de instrumentos para resolver los casos. El instrumento más común utilizado en casos de violaciones graves de Derechos Humanos es un documento público que detalla las violaciones e identifica medidas que las instituciones gubernamentales deben tomar para remediarlos. Este documento se conoce, formalmente como recomendación. Una recomendación contiene a menudo varias recomendaciones específicas a diferentes autoridades gubernamentales. Cuando documenta prácticas generalizadas o abusos sistemáticos la CNDH puede publicar un “informe especial” o una “recomendación general”, que también usualmente recomiendan cómo el gobierno debe abordar los abusos documentados (Taraciuk & Wilkinson, 2008).

⁶ Se eleva a rango constitucional la autonomía de los organismos de protección de derechos humanos, en el párrafo quinto que se adicionó al apartado B del artículo 102 constitucional: “Las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de derechos humanos” (Valencia Carmona, 2015).

Todo servidor público está obligado a responder las Recomendaciones, y, en el caso que no las acepten o cumplan, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Asimismo, la CNDH podrá solicitar la comparecencia de las autoridades o de los servidores públicos responsables ante la Cámara de Senadores o, en sus recesos, ante la Comisión Permanente, a efectos de que expliquen el motivo de su negativa. Respecto los organismos de derechos humanos en las entidades federativas, la CNDH puede conocer y decidir en última instancia sobre las inconformidades que presenten respecto de sus Recomendaciones y acuerdos, por omisiones de éstos o insuficiencia en el cumplimiento de las Recomendaciones de las autoridades locales (Castañeda, 2015).

Las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos no son vinculatorias –es decir, no son obligatorias- y no deben serlo por- que ello implicaría invadir los ámbitos de competencia de otras autoridades y servidores públicos, incluso las del poder Judicial, y podría atentar contra los principios de legalidad y seguridad jurídica al permitir que dos órganos diferentes conocieran del mismo asunto y pudieran resolverlo en forma contradictoria (OACNUDH, 2003). En este carácter no vinculatorio concuerdan la mayoría de los constitucionalistas y especialistas en la materia.

Actualmente se discute la relación entre los organismos nacional y locales. En este sentido algunos ombudsmán locales del país se pronunciaron en favor de eliminar las facultades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para dirigir recomendaciones a las comisiones locales, como consecuencia de las inconformidades presentadas contra éstas. Señalaron que, si bien tanto los ombudsmán locales, como el nacional deben “mirar y ser mirados”, su *auctoritas* no debe ser disminuida por sus homólogos mediante recomendaciones o por algún otro medio. En ningún país del mundo las recomendaciones del ombudsmán son materia de apelación (OACNUDH, 2003).

En los casos en que los abusos no son considerados “graves”, la CNDH también puede emitir una recomendación, pero debe primero tratar de “conciliar” el caso por medio de un acuerdo firmado con la autoridad institucional gubernamental responsable del abuso. Estos acuerdos de “conciliación” escritos contienen un

análisis de las violaciones de los derechos humanos y enuncian los pasos que las autoridades gubernamentales acordaron dar para remediarlas. La CNDH utiliza este mecanismo para resolver el 90% de los casos en los cuales documenta abusos (Taraciuk & Wilkinson, 2008).

Para el ejercicio de sus funciones, los OPDH disponen de las siguientes atribuciones legales (Lachenal, Marínez, & Mogue, 2009):

- Recibir quejas y denuncias presentadas por ciudadanos (as), relacionados con presuntas violaciones a derechos humanos y circunscritas bajo su propio ámbito de competencia.
- Realizar acciones adecuadas y/o necesarias para evitar que la violación se siga cometiendo o pueda llevarse a cometer (medidas cautelares)
- Conocer e investigar, a petición de parte o por oficio, presuntas violaciones de derechos humanos.
- Establecer la responsabilidad imputada a agentes o autoridades del Estado.
- Procurar la conciliación de las partes o la resolución adecuada del conflicto.
- Elaborar propuestas relativas a cambios legislativos y administrativos, que identifiquen problemáticas estructurales que favorecen la violación de estos derechos.
- Promover y difundir los Derechos Humanos.
- Emitir recomendaciones públicas, con carácter no vinculatorio.

De acuerdo al Censo Nacional sobre Derechos humanos elaborado por el INEGI (2017) al cierre de 2016 el promedio de quejas recibidas en la CNDH y OPDH's fue de 6 mil 599 solicitudes. La cantidad de solicitudes de queja recibidas por entidad federativa se presenta a continuación:

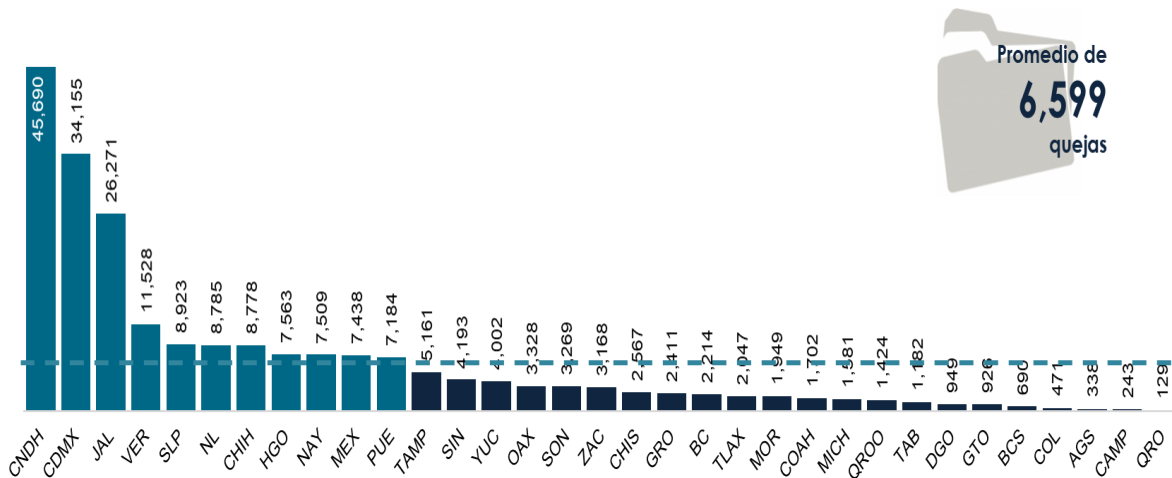


Imagen tomada de (INEGI, 2017)

En el 2016 la CNDH emitió 71 recomendaciones para las instituciones públicas de los diferentes ámbitos de gobierno, mientras que los OPDH's emitieron un total de mil 703, presentando la siguiente desagregación:

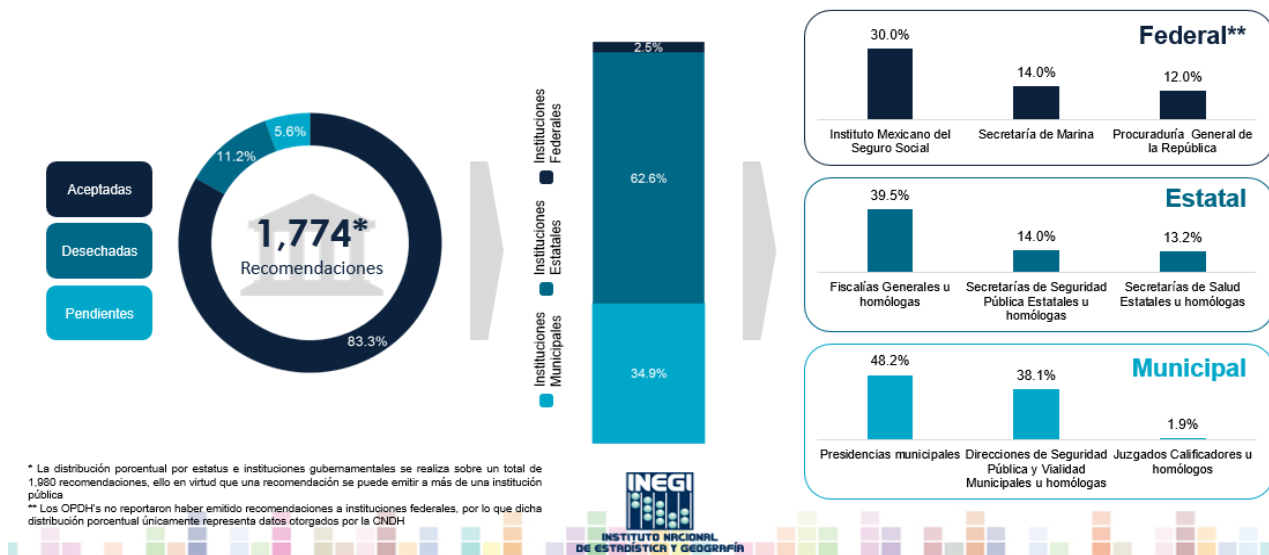


Imagen tomada de (INEGI, 2017)

Otro dato importante que podemos retomar de este Censo es que se aceptaron 66 mil 360 solicitudes⁷ de queja en la CNDH y OPDH's. Al respecto, se muestra la distribución del grupo o sector de personas que sufrieron transgresión a sus derechos humanos:

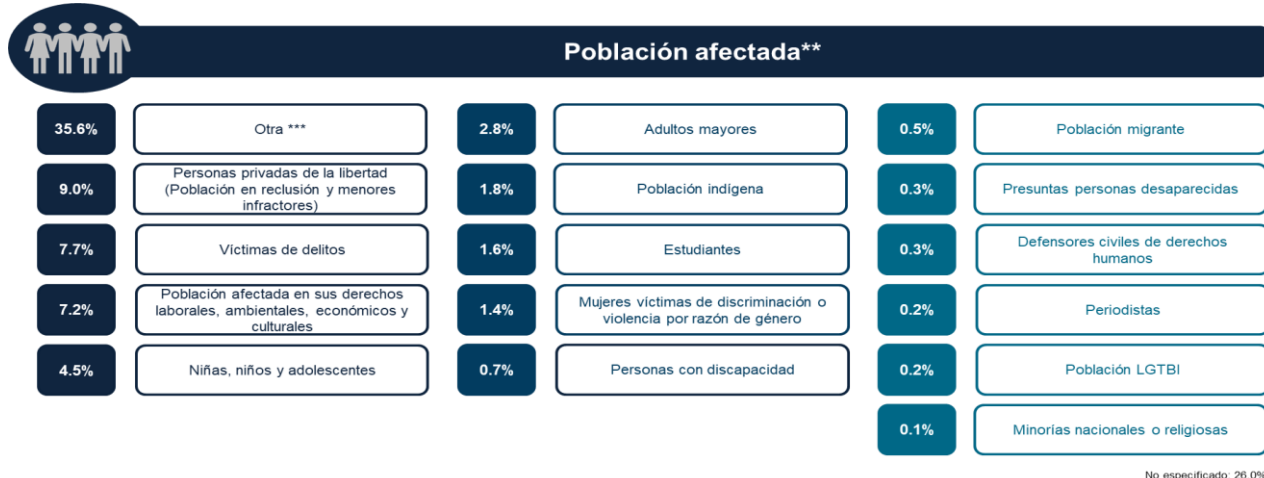


Imagen tomada de (INEGI, 2017)

⁷ * La CNDH no desagregó información de la población afectada, por lo que la distribución presentada únicamente corresponde a la población afectada registrada en las solicitudes de queja aceptadas por los OPDH's (56,952).

** La distribución porcentual se hace sobre un total de 58, 014, ello debido a que una solicitud de queja (en este caso aceptada) puede contener uno o más tipos de población afectada

*** En esta clasificación, los OPDH's incluyeron otras poblaciones que no encontraron en el catálogo específico (jornaleros agrícolas, campesinos, indigentes, extrema pobreza, negligencia médica, entre otros), o bien, no pudieron clasificarlo de acuerdo al catálogo por usar un clasificador distinto o no tener el registro en su sistema (INEGI, 2017).

Integración y estructura interna

Conforme a sus reglamentos, son órganos principales de las Comisiones (Lachenal, Marínez, & Mogue, 2009):

- I. La Presidencia, que es el órgano superior responsable de la dirección y conducción institucional.
- II. El Consejo o sus equivalentes (Consejo Ciudadano y Consejo Consultivo), que es un cuerpo colegiado de carácter honorario, presidido por el Titular del organismo y responsable de la aprobación de los acuerdos que establecen los lineamientos y las normas de carácter interno.
- III. Las Visitadurías, que conocen y conducen los procedimientos de investigación por presuntas violaciones a los Derechos Humanos.

Algunas Comisiones incluyen entre éstos a la Secretaría ejecutivo, Órgano auxiliar de presidencia y del consejo ciudadano.

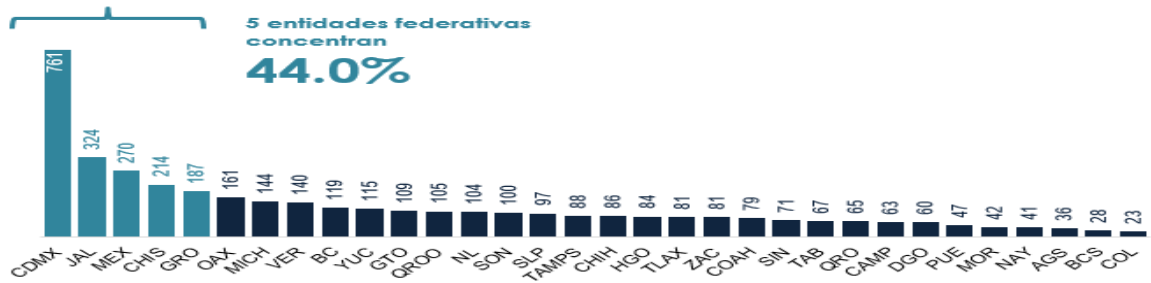
Además de estos órganos, cada Comisión y/o Procuraduría cuenta con direcciones y coordinaciones administrativas, como áreas de apoyo para su trabajo; todas ellas con un órgano interno de supervisión y vigilancia (Contraloría).

De acuerdo al INEGI hay 1,620 servidores públicos en la CNDH, de los cuales el 52.3% cuenta con Licenciatura, un 6.0% con maestría y un 1.3% con Doctorado; en lo que corresponde al personal de los OPDH's se cuenta con 3,992 servidores públicos, de los cuales el 66.7% cuenta con Licenciatura, el 8.7% con Maestría y el 1.5% con doctorado.

Para la distribución de actividades en la CNDH tenemos que 19.2% se encuentra en las Visitadurías Generales o Subprocuradurías, un 15.6% en Oficialía Mayor/Administración, 12.8% labora en Visitadurías Regionales, un 7.3% en Quejas, orientación y gestión, el 7.2% se enfoca en la Promoción, educación y formación [...], y un 37.9% en otras actividades.

En lo que respecta a la distribución de actividades en los OPDH's el 52.3% labora en relación a las visitadurías generales o Subprocuradurías, el 16.5% en Oficialía Mayor/Administración, 6.0% en Quejas, orientación y gestoría, un 5.2% en Promoción, educación o formación [...], el 3.9% en la Secretaría Ejecutiva y finalmente el 16.1% en otros.

Consideramos importante destacar la distribución de los servidores públicos de la CNDH y OPDH's:



Marco Normativo

Los derechos humanos abarcan todos los aspectos de la vida. Su ejercicio permite a hombres y mujeres, niños y niñas, conformar y determinar su propia vida en condiciones de libertad, igualdad y respeto a la dignidad humana. Los derechos humanos comprenden tanto derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales como derechos colectivos de los pueblos a la libre determinación, la igualdad, el desarrollo, la paz y un medio ambiente limpio (OACNUDH, 2016). Los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) tiene su fundamento desde el ámbito legal, y así hacer posible su actuar, es importante tener presente cuáles son las normas que le son aplicables; desde su origen el Ombudsman mexicano tuvo como referencia lo establecido en normas internacionales, pero quedo fortalecido en la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos en junio del 2011.

De lo anterior es importante destacar que se incorporan al sistema legal mexicano los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que el país suscriba, y esta obligación es para todos los órdenes de gobierno, así como sus instituciones y organismos, aquí se incluyen los Organismos Autónomos Constitucionales, como es la CNDH y los 32 OPDH en las diferentes entidades federativas. Tendremos entonces que estos organismos operan con normas de carácter internacional, nacional y las leyes que le son aplicables en su jurisdicción a nivel local.

Las normas en materia de derechos humanos a nivel internacional tienen su origen, principalmente en Tratados Internacionales y el Derecho Internacional consuetudinario.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se consagran los derechos considerados fundamentales, pero no por ello se constituye en una lista cerrada.

Desde entonces y hasta la fecha se han creado diversos instrumentos en los cuales se desarrollan los derechos que la Declaración establece. De manera tal que los derechos humanos se mantienen en constante evolución y cambio en la búsqueda de una mayor protección para las personas (OACNUDH, 2016).

Actualmente existen nueve tratados básicos en materia de derechos humanos, los cuales son nombrados Pactos o Convenios; mismos que son aplicables para los 32 ODPH, dichos tratados son:

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
3. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
4. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
5. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
6. Convención sobre los Derechos del Niño.
7. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.
8. Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.
9. Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas.

A nivel nacional, la Constitución Mexicana a partir de la reforma de junio de 2011, establece en los primeros párrafos del artículo 1º, que:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]”.

En lo que respecta a las normas a nivel federal tendremos que el marco normativo que se establece para la CNDH y que por jerarquía también deben servir de guía y le son aplicables a las OPDH's a nivel local son (CNDH, 2019):

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
 - Decreto por que le otorga autonomía constitucional a la CNDH
- Decreto por el que se le otorga a la CNDH la facultad para ejercitar acciones de inconstitucionalidad

- Decreto de reforma constitucional en derechos humanos del 10 de junio de 2011
- *Normatividad Específica de la CNDH*
 - Ley de la CNDH
 - Reglamento Interno de la CNDH
 - Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH
 - Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
 - Reglamento sobre el Premio Nacional de Derechos Humanos
 - Reglamento Interno Centro Nacional de Derechos Humanos
 - Manual de Organización General de la CNDH
 - Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- *Otras disposiciones aplicables a la CNDH*
 - Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura
 - Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
 - Ley de Navegación y Comercio Marítimos
 - Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles
 - Ley Federal de Defensoría Pública
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
 - *Normas en materia de migración*
 - *Normas en materia de combate a la trata de personas*
 - *Normas en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*
 - *Normas en materia de pueblos indígenas*

En lo que refiere al Marco Estatal, los OPDH's se basan en lo siguiente:

- Constitución Política a nivel Estatal
- Las leyes estatales de Presupuesto
- Las leyes de Transparencia y Acceso a la Información
- Leyes de Fiscalización
- Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Finalmente, en su normatividad interna, tenemos que cada Comisión local tiene:

- Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (o Defensoría)
- Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (o Defensoría)

De lo anterior tendremos que señalar que los OPDH's forman parte de la estructura del Estado y son entidades de derecho. Su existencia y su actividad dependen de una base jurídica (ONU, 2010), que en el caso que nos ocupa, cuenta con un amplio catálogo de compromiso normativo.

En los OPDH's se han presentado diversas reformas a su normatividad interna, esto es, respecto a su Ley específica como a sus reglamentos, éstas modificaciones han respondido a las necesidades que se les han presentado y en su mayoría han seguido los cambios a nivel federal por parte de la CNDH. En la siguiente tabla podemos observar cómo han ido evolucionado los mismos:

Estado / Reforma	Ley del OPDH	Reglamento Interno del OPDH
Aguascalientes	1990 Se crea la CDHEA 10/02/2003 Ley CDHEA 10/06/2013 Se modifica Ley CDHEA 03/09/2018 Reforma a la Ley CDHEA	1990 Reglamento Interno de la CDHEA 10/03/2003 Se modifica
Baja California	01/08/1990 Iniciativa de creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana 30/01/1991 se aprobó el Proyecto de Ley que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos	20/06/1991 Reglamento Interno CEDHBC 09/10/2015 Reglamento Interno CEDHBC

	Ley Sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California	31/01/1991	
		10/07/2015. Ley de la CEDHBC	
Baja California Sur	05/03/1992 se estableció la C.E.D.H. por decreto Ejecutivo, como un órgano desconcentrado de la Secretaría general de Gobierno. 10/04/1992 se publica la reforma que adiciona el apartado "B" de la Constitución Política de Baja California Sur	20/12/1992 Ley de CEDHBCS	20/02/1994 Reglamento Interno CEDHBCS 20/03/1998 Reforma al Reglamento Interno de la CEDHBCS 24/01/2007 Reforma al Reglamento Interno de la CEDHBCS
		31/10/2017 Ley de CEDHBS	
Campeche		01/01/1993 Ley CODHECAM	08/06/1993 Reglamento Interno del a CODHECAM 27/07/2000 Reglamento Interno de la CODHECAM
		19/07/2017 Ley CODHECAM	
Chihuahua	Por decreto estatal nace la CEDH como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo.	22/11/1990	28/02/1998 Reglamento Interno de la CEDHChihuahua
		08/09/1992 Ley CEDHChihuahua	01/09/2018 Reglamento Interno de la CEDHChihuahua
		22/09/2012 Se promulga la autonomía por medio de Decreto	
Chiapas		02/12/1992 Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos	
		10/11/2004 Ley para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Chiapas	01/04/2012 Reglamento Interno del Consejo Estatal de Derechos Humanos
	25/10/2010 se discute en el Congreso del Edo., se publica el Periódico Oficial del Edo. de Chiapas		
	17/11/2010 Se crea el Consejo Estatal de los Derechos Humanos y deroga la CEDHChiapas		
	16/08/2013 Se extingue el Consejo Estatal de Derechos Humanos y se crea Ley CEDHChiapas		
	09/11/2016 Ley de la CEDHChiapas		
Ciudad de México	se Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	22/06/1993	16/12/1993 Se publica en el DOF el Reglamento Interno de la CDHDF
		30/09/1993 Inicia actividades la CDHDF	01/08/2002 Se deroga el reglamento anterior, y se crea el nuevo Reglamento Interno de la CDHDF
		22/05/1998 LCDHDF	25/03/2010 Reforma al Reglamento Interno de la CDHDF
		24/12/1998 LCDHDF	28/02/2014 Se reforma el Reglamento Interno de la CDHDF
		16/05/2002 LCDHDF	
		14/01/2003 LCDHDF	
		23/12/2003 LCDHDF	
		18/05/2005 LCDHDF	
		01/06/2005 LCDHDF	
		28/10/2005 LCDHDF	
		02/11/2005 LCDHDF	
		14/05/2010 LCDHDF	
Coahuila		17/07/1992 Ley CEDHCoahuila	12/11/2007 Reglamento Interno de la CEDHCoahuila
		12/04/2013 Ley CEDHCoahuila	03/09/2013 Reglamento Interno de la CEDHCoahuila
		05/06/2007 Ley CEDHCoahuila	
Colima		20/05/1992 CEDHC	31/12/2011 Reglamento Interno CEDHC
		11/01/2013 CEDHC	
Durango		23/05/1993 Ley CEDHDurango	05/11/2009 Reglamento Interno CEDHDurango
		23/06/2011 Ley CEDHDurango	28/11/2014 Reglamento Interno CEDHDurango
		11/09/2008 Ley CEDHDurango	
		06/05/2014	

	Ley de la CEDHDurango	
Guanajuato	16/10/1992 Ley que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato 26/09/2000 Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato	26/09/2008 Reglamento Interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato
Guerrero	26/09/1990 Ley que crea la CDHEG 20/03/2015 Ley CDHEG	20/09/2016 Reglamento Interno de la CDHEG
Hidalgo	15/01/1992 El Congreso aprobó el proyecto que adicionaba el Artículo 9 bis a la Constitución Política del Estado de Hidalgo, con la finalidad de tener la regulación Constitucional que sustentara la creación del organismo de protección de los derechos humanos. 30 /06/1992 Ley de la CDHEH 20/07/1992 Se publican los decretos 237 y 238 que dieron origen a la CDHEH 14/12/2010 Ley de la CDHEH 02/07/ 2018 Ley CDHEH	22/10/1992 Reglamento Interno de la CEDH 09/07/2012 Reglamento Interno de la CEDH
Jalisco	31/02/1992 Ley de la CEDHJ 23/12/1997 Ley de la CEDHJ 20/01/1998 Ley de la CEDHJ	16/07/1993 Reglamento Interno de la CEDHJ 20/09/2004 Reglamento Interno de la CEDHJ
México	16/10/1992 Ley que crea la CODHEM 13/02/1993 Se crea la CODHEM 14/08/2008 Ley de la CODHEM 14/02/2017 Ley de la CODHEM	14/06/1994 Reglamento Interno de la CODHEM 05/03/1996/ Reforma al Reglamento Interno de la CODHEM 11/11/1997 Reforma al Reglamento Interno dela CODHEM 14/04/2009 Reglamento Interno de la CODHEM
Michoacán	08/02/1993 Decreto que crea la CEDHMichoacán 14/07/2003 Ley de la CEDHMichoacán 24/12/2007 Ley de la CEDHMichoacán 01/03/2011 Ley de la CEDHMichoacán 21/11/2014 Ley de la CEDHMichoacán	26/03/2015 Reglamento Interno de la CEDHMichoacán
Morelos	03/06/1992 Ley de la CDHM 22 /07/1992 se creó el Organismo Público Autónomo denominado CDHM 27/07/1992 Inicia operaciones CDHM 09/02/2000 Ley de la CDHM 21/02/2007 Ley CDHM	21/08/2000 Reglamento Interno de la CDHM 29/08/2007 Reglamento Interno de la CDHM
Nayarit	24/11/1990 Ley de la CEDHNayarit 13/07/1994 Ley de la CEDHNayarit 16/08/2018 Ley de la CEDHNayarit	22/11/2008 Reglamento Interior de la CEDHNayarit 21/04/2018 Reglamento Interior CEDHNayarit
Nuevo León	19/12/1992 Decreto la creación de la CEDH Nuevo León 28/12/1992 Ley de la CEDH de Nuevo León 11/06/2014 Ley que CEDH de Nuevo León	21/04/2017 Reglamento Interno de la CEDH de Nuevo León 21/04/2017 Reglamento Interno de la CEDH de Nuevo León
Oaxaca	27/01/1993 Ley de la Comisión de los Derechos Humanos 21/12/2007 Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Edo Libre y Soberano de Oaxaca 14/02/2012 Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca	12/07/2008 Reglamento Interno de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Edo Libre y Soberano de Oaxaca 19/03/2013 Reglamento Interno de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca
Puebla	18/12/1992 Ley que crea la CDHPuebla 24/mar/2000	18/12/1992 Reglamento Interno de la CDHPuebla 02/08/2000

	Ley de la CDHPuebla	Reglamento Interno de la CDHPuebla
	25/06/2011 Se publica en el POE que la CDHPuebla, es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	
Querétaro	24/12/1992 Ley de la CEDHQ 20/03/2009 Ley de la CEDHQ 27/09/2013 por el decreto publicado en la Reforma Constitucional del Estado de Querétaro, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro (CEDHQ), cambió su denominación a Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro (DDHQ). 03/09/2015 Ley de la DDHQ	20/09/2012 Reglamento de la CEDHQ 12/10/2018 Reglamento de la DDHQ
Quintana Roo	30/09/1992 Decreto de creación CDHEQROO 01/01/1993 CDHEQROO 13 /12/2002 Ley CDHEQROO, la cual otorga plena autonomía de funcionamiento y gestión. 28/11/2002 Ley de la CDHEQROO	18/02/2011 Reglamento Interno de la CDHEQROO
San Luis Potosí	18/08/1992 Decreto de creación de la CEDH de San Luis Potosí 13/03/1997 Ley de la CEDH de San Luis Potosí 19/09/2009 Ley de la CEDH de San Luis Potosí	09/05/1997 Reglamento Interior de la CEDH de San Luis Potosí 11/11/2013 Reglamento Interior de la CEDH de San Luis Potosí
Sinaloa	07/04/1993 se publica en el Periódico Oficial la Ley CEDHSinaloa 01/11/2017 Ley de la CEDHSinaloa	08/10/1993 Reglamento Interior de la CEDHSinaloa 28/09/2018 Reglamento Interno de la CEDHSinaloa
Sonora	28/10/1992 se publica la "Ley número 123" en el Boletín Oficial de Gobierno la creación de la CEDHSonora 03/08/2017 Ley de la CEDHSonora	16/12/1992 Reglamento Interior de la CEDHSonora 03/11/2014 Reglamento Interno de la CEDHSonora
Tabasco	06/01/1993 Ley CEDHTabasco 26/09/2012, Reformas a diversos preceptos de la Constitución Política Estatal 09/05/2014 Ley de la CEDHTabasco	18/09/1993 Reglamento Interno de la CEDHTabasco 19/11/2014 Reglamento Interno de la CEDHTabasco
Tamaulipas	21/09/1991 Decreto de Creación de la CEDHTamaulipas 06/12/1993 se reforma la Constitución del Estado para otorgar rango constitucional a la CEDHTamaulipas 06/01/1994 Ley de la CEDHTamaulipas 02/06/2017 Ley de la CEDHTamaulipas	23/03/1993 Reglamento Interior CEDHTamaulipas 11/09/2009 Reglamento de la CEDHTamaulipas
Tlaxcala	16/02/1993 Por decreto se crea la CEDHTlax 24/02/1993 Ley de la CEDHTlax 2001 Reforma a la Constitución y la Ley de la CEDHTlax en dónde se modifican los requisitos para ser Consejeros 12/01/1999 Ley de la CEDHTlax 21/06/2011 Reforma a la Ley de la CEDHTlax	23/03/2007 Reglamento Interno de la CEDHTlax 20/02/2009 Reglamento Interno de la CEDHTlax 23/09/2011 Reglamento Interno de la CEDHTlax
Veracruz	18/12/1990 Se crea la CEDHVeracruz 27/12/2002 Ley de la CEDHVeracruz 16/11/2018 Reforma a la Ley de la CEDHVeracruz	29/04/1993 Reglamento Interno de la CEDHVeracruz 23/10/1999 Reglamento Interno de la CEDHVeracruz 26/08/2005 Reglamento Interno de la CEDHVeracruz 22/01/2019 Reglamento Interno de la CEDHVeracruz
Yucatán	La CODHEY, nace de manera formal como parte de la Secretaría de Gobierno del Estado de Yucatán en el año de 1992 28/01/1993 Se instituye como un organismo público autónomo 23/ 04/ 2002 Ley de la CODHEY 28/02/2014 Ley de la CODHEY	23/08/2002 Reglamento Interno de la CODHEY 29/08/2011 Reglamento Interno de la CODHEY
Zacatecas	17/01/1993 Decreto de creación de la CEDHZacatecas	25/09/1993 Reglamento Interno de la CEDHZacatecas

	27/01/1993 Ley de la CEDHZacatecas	16/09/2017 Reglamento Interno de la CEDHZacatecas
	02/03/2011 CEDHZacatecas	

Tabla 1. Cambios en el marco normativo interior, elaboración propia, información tomada de las páginas oficiales de los OPDH's

Algunas reflexiones sobre el Sistema Ombudsman en México: la CNDH y las OPDH's

Para esta parte de la investigación nos hemos dado a la tarea de hacer una revisión sobre lo que se ha dicho en algunas investigaciones especializadas a nivel Internacional y el nacional sobre el desempeño de la CNDH y los OPDH's, encontramos los siguientes estudios:

- En 1991, se celebró en París la primera Reunión Técnica Internacional sobre las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Uno de los resultados fundamentales de aquella reunión fueron los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (denominados Principios de París). Hoy día, los Principios de París son una forma generalmente aceptada de poner a prueba la legitimidad y credibilidad de una institución y han pasado a formar parte del vocabulario de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2010).
- Amnistía Internacional publicó en el 2001 las Recomendaciones para la protección y la promoción efectivas de los Derechos Humanos, dicho documento contiene ejemplos de buenas y malas prácticas (Amnistía Internacional, 2001). Esta organización cree que estas recomendaciones son esenciales para garantizar el establecimiento y el funcionamiento independientes y efectivos de las instituciones nacionales de Derechos Humanos.
- La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas lleva a cabo un Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México en el 2003, en el mismo incluye un apartado específico para comentar la situación del Sistema Ombudsman de nuestro país (OACNUDH, 2003).
- Jonh M. Ackerman en el año de 2007 publica "Organismo autónomos y democracia. El caso de México",⁸ sostiene el autor que en América Latina el desempeño

⁸ Ackerman disecciona con rigor analítico el desempeño institucional de dichos órganos, y al hacerlo se aparta de dos tesis ampliamente aceptadas. Una es defendida por autores como Terry Moe y George Tsebelis, en el sentido de que el "gobierno dividido" y un incremento en el número de "jugadores de veto" conducen a un impasse político y a una delegación ineficaz y desarticulada. La segunda es la tesis difundida por autores como Barry Weingast y Robert Kaufman, quienes sostienen que los organismos gubernamentales son más efectivos cuando defienden la dicotomía entre administración y política y se aíslan de la sociedad civil (Huchin, 2007).

institucional de los organismos autónomos diversos ha demostrado ser heterogéneo: algunos han tenido un relevante éxito innovador, pero otros han sido menos exitosos. ¿A qué se debe la amplia variación en el desempeño institucional de los organismos autónomos e independientes en América Latina? ¿Qué luz puede arrojar esta historia acerca de la mecánica de la reforma institucional en las democracias emergentes? (Huchin, 2007).

- Human Rights Watch en 2008 elaboró un informe especial sobre “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica” (Human Rights Watch, 2008) donde señalan que la CNDH, la institución oficial de México encargada de defender y promover los derechos fundamentales, no está ejerciendo al máximo su mandato. A lo largo de los años, la CNDH ha realizado algunos aportes valiosos a la promoción de los derechos humanos en México, al documentar de manera detallada y fundada violaciones de derechos humanos y obstáculos sistémicos al progreso en esta materia. Sin embargo, cuando se trata de impulsar medidas para mejorar el pobre historial de violaciones de derechos humanos en México, a través de asegurar un recurso efectivo a las víctimas y de promover reformas estructurales, la actuación de la CNDH ha sido decepcionante.
- En el año 2009 Fundar⁹ publica un libro que refleja los hallazgos del monitoreo a los organismos públicos de derechos humanos nacional (CNDH), del Distrito Federal, Jalisco, Oaxaca, Veracruz y San Luis Potosí, dicho estudio se realizó entre 2005 y 2008, en el cuál plantean una evaluación a su desempeño respecto al ejercicio de su mandato de protección, promoción y defensa de los Derechos Humanos. Desde el título de esta investigación nos dan una idea los hallazgos encontrados de esta investigación “Los Organismos Públicos de Derechos Humanos. Nuevas Instituciones, viejas prácticas”.
- El INEGI llevo a cabo un Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal 2017, en el mismo busca generar información sobre la CNDH y de los Organismos de Protección de Derechos Humanos de las Entidades Federativas, el instrumento cuenta con los siguientes Módulos 1. Estructura organizacional y recursos y 2

⁹ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, es una asociación civil plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales. Ver <http://fundar.org.mx/>.

.Ejercicio de la función en materia de Protección de Derechos Humanos (INEGI, 2017).

Reflexiones finales

A fin de justificar la importancia de esta investigación, consideramos importante aludir algunas cifras sobre lo que acontece en materia de Derechos Humanos, se ha mencionado que nuestro país pese a que no se encuentra en medio de un conflicto armado, las cifras calculadas en muertes y desapariciones forzadas es preocupante (Al Hussein, 2016). En recurrentes evaluaciones internacionales, como el Examen Periódico Universal (EPU),¹⁰ el país recibe reiteradas llamadas de atención; México ha atendido dicho examen en tres ocasiones, el primero en el año de 2009 recibió 91 recomendaciones, para el segundo en el 2013 las recomendaciones sumaron más del doble que en su primera evaluación alcanzando las 176, finalmente en noviembre del año en curso acudió a su tercer EPU y los incumplimientos que señalaron ONG´s, la CNDH y ONU son los siguientes (Daen, 2018):

- De 2014 a 2016, de 5824 delitos cometidos contra personas migrantes en Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Sonora, Coahuila y a nivel federal, sólo existe evidencia de 49 sentencias (0.84%).
- De 2012-2017, fueron asesinados por lo menos 41 periodistas y 110 personas defensoras de derechos humanos en un contexto de 2199 agresiones contra la prensa, con 1973 violaciones a derechos de personas defensoras de 2013 a mayo de 2017.
- La CNDH, reportó a la ONU “los índices de corrupción que perpetuaban las condiciones estructurales de desigualdad, pobreza, exclusión y violencia” van en aumento en el país y también señalo que “las instancias que debían brindar seguridad eran las que cometían mayores violaciones a la seguridad personal”, así también “la desaparición forzada seguía siendo un problema estructural dentro del diseño institucional y en la operación en las instancias del Estado”.
- El Relator Especial de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU alerto sobre la situación de los defensores de los derechos humanos observó que, pese a que se habían logrado ciertos progresos, el nivel de violencia en México seguía siendo alarmantemente alto; sumando a lo anterior hace hincapié sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, destacó los inquietantes niveles de violencia

¹⁰ Procedimiento que tiene como base revisar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos por los Estados Miembros de la ONU en materia de derechos humanos.

y lamentó el uso excesivo de la fuerza y las ejecuciones extrajudiciales por el ejército y la policía.

- La desigualdad salarial por razón de género seguía siendo evidente en todos los grupos ocupacionales, y llega hasta el 15% a 20% por un trabajo de igual valor de acuerdo a ONU-Mujeres.

Para Amnistía Internacional (2014) la adopción de estas recomendaciones es coherente con los estándares internacionales de Derechos Humanos, seguida de una rápida implementación con acciones concretas que garantice efectos duraderos, representa una prueba de que tan seriamente considera el gobierno sus obligaciones en materia de derechos humanos.

De lo aquí descrito sobre la realidad en materia de Derechos Humanos en México, también es importante conocer que pasa con la opinión de los ciudadanos respecto a la cultura de los Derechos Humanos, teniendo claro que no sólo es la afectación de los derechos fundamentales tarea de los Estados, sino también su promoción y por su puesto el empoderamiento de sus ciudadanos en esta materia, y como señalamos anteriormente esta tarea forma parte de las atribuciones de los OPDH's, de manera específica esta atribución es la promover la cultura de éstos derechos, para tener una idea de lo que sucede en esta temática recurrimos a la Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: los mexicanos y su Constitución elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde revela que uno de cada cuatro mexicanos piensa que “violar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan”; el 46.6% dice que los miembros de una comunidad tienen el derecho de tomar justicia por mano propia; y 27.3% está de acuerdo con que un funcionario público puede aprovecharse de su puesto si hace cosas buenas (Fix Fierro, Flores, & Valadés, 2017). Estas cifras son reveladoras respecto a la desconfianza de la sociedad mexicana para con sus autoridades; en ese mismo documento se observa que el 84% de los encuestados considera que la Constitución se cumple poco o nada. Las instituciones, principalmente los órganos constitucionales autónomos, para que tengan legitimidad -respaldo ciudadano- deben ser capaces de escuchar las críticas de los disidentes internos y externos, de otra manera están condenadas a tener un pobre desempeño y una muy baja credibilidad (Cárdenas García, 2008).

En resumen, podemos encontrar que tenemos un sistema de protección pública de los derechos humanos poco eficaz y con resultados insatisfactorios, en el sentido de que no ha logrado contrarrestar la tendencia del Estado mexicano a violar derechos humanos e implementar políticas públicas antidemocráticas que favorecen un clima de autoritarismo y violaciones sistemáticas. Además, es notable que sea el Sistema más grande y costoso de América. El Sistema Ombudsman en México opera con un presupuesto que supera los mil millones de pesos (tan sólo tomando en cuenta que las dos instituciones más grandes: la CNDH y la CNDHDF), por lo que esta inversión de todos los mexicanos tendría que arrojar resultados más satisfactorios (Lachenal, Marínez, & Mogue, 2009).

Es revelador lo que señala Fundar respecto al dinero invertido en el sistema de protección de los derechos humanos en nuestro país frente al Sistema Interamericano y el Sistema Universal de protección de Derechos Humanos, en la Tabla 2 podemos darnos cuenta de esto.

	2007	2008	2009
Sistema Ombudsman en México			
CNDH	\$800'964,174	\$866'000.053	\$ 912'500,000
CDHDF	\$242'172,486	\$ 251'051,077	\$ 263'007,703
Sistema Interamericano			
1. CIDH	\$139'724,002	\$ 107'341,005	-Sin dato-
2. CrIDH			
Sistema Universal		\$ 535.605,200	
CIJ-ONU	\$ 239'102,50	\$ 267'802,600	\$ 267'802,600

Tabla 2. México frente a otros sistemas de protección de derechos humanos. Presupuesto aproximado en pesos mexicanos (Lachenal, Marínez, & Mogue, 2009). Los riesgos que enfrentan las democracias de nuestros días en buena medida provienen desde la desprotección de los derechos –humanos o fundamentales- que les ofrecen sustento. Esa falta de garantía no se traduce inmediatamente y necesariamente en una violación activa de los derechos por parte del poder público, sino que, en múltiples circunstancias, se materializa mediante omisiones estatales que generan contextos en los que los derechos son vulnerados por otros actores. Por lo mismos, es posible afirmar que pueden existir situaciones de desprotección de los derechos humanos que no coinciden con su violación directa (Salazar Ugarte, 2016).

Esto es así porque, con frecuencia, los Estados suelen reconocer un amplio catálogo de derechos humanos o fundamentales en sus constituciones (o documentos normativos equivalentes), pero ello no implica que las leyes secundarias y, sobre todo, las políticas públicas estén orientadas a brindar garantías efectivas a los mismos. Así las cosas, aunque se encuentren constitucionalmente reconocidos, los derechos pueden encontrarse políticamente desprotegidos. En ese supuesto –que es muy común en los países de la región latinoamericana- nos encontramos, como sostiene Riccardo Guastini, ante “derechos de papel” (Salazar Ugarte, 2016).

Bibliografía

- Al Hussein, Z. R. (Noviembre de 2016). *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Recuperado el 18 de Enero de 2017, de Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas: México:
http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesHC_web.pdf
- Alonso, P. (2007). *República del Perú: evaluación de la gobernabilidad democrática*. Madrid: Universidad Complutense.
- Amnistía Internacional. (2001). *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Obtenido de Amnistía Internacional: <https://www.amnesty.org/download/Documents/128000/ior400072001es.pdf>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2014). *Los retos de México en materia de derechos humanos. Memorandum de Amnistía Internacional para el Presidente Enrique Peña Nieto*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2016, de Amnistía Internacional México: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/amr410042014es.pdf>
- Cárdenas García, J. (2008). *Reseña: Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:
<http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex121/BMD000012113.pdf>
- Castañeda, M. (2015). *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CNDH. (01 de Junio de 2019). *Marco Normativo*. Obtenido de Comisión Nacional de Derechos Humanos:
http://www.cndh.org.mx/Marco_Juridico
- Daen, A. (5 de Noviembre de 2018). *EPU2018: A 9 años del primer examen de México sobre Derechos Humanos, ONG señalan que ha incumplido*. Obtenido de Animal Político:
<https://www.animalpolitico.com/2018/11/epu-2018-examen-mexico-derechos-humanos/>
- Enríquez Sánchez, J. M., Muñoz de Baena Simón, J. L., Otero León, L., Santos Esteban, A. B., Pérez Rodríguez, C., & Ferrari Nieto, E. (2014). *Educación Plena en Derechos Humanos*. Madrid: Editorial Trotta.
- Estrada, A. J. (1994). *El ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*. México: Universidad Autónoma de México.
- Fix Fierro, H., Flores, J. I., & Valadés, D. (18 de Enero de 2017). *Los mexicanos y su Constitución: tercera encuesta nacional de cultura constitucional*. Obtenido de Universidad Nacional Autónoma de México:
http://www.losmexicanos.unam.mx/MexicanosConstitucion/pdf/Mexicanos_Constitucion.pdf
- González Pérez, L. R. (2011). El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México. *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 99-122.
- Huchin, E. R. (2007). *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*. Obtenido de Revista mexicana de sociología: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032007000300006&lng=es&tln=es.

- Human Rights Watch. (Febrero de 2008). *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*.
Obtenido de Human Rights Watch:
https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf
- INEGI. (11 de Diciembre de 2017). *Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2017*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía:
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cndhe/2017/>
- Lachenal, C., Marínez, J. C., & Mogue, M. (2009). *Los Organismos Públicos de los Derechos Humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- Maiorano, J. (2001). El defensor del pueblo en América Latina. Necesidad de fortalecerlo. *Estudios e investigación. Revista de Derecho (Valdivia)*, 191-198.
- Naciones Unidas. (2010). *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*. Obtenido de ACNUDH: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf
- OACNUDH. (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México:
https://hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticoCompleto.pdf
- OACNUDH. (2016). *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*. México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos .
- ONU. (2010). *Instituciones nacionales de derechos humanos*. Nueva York: Naciones Unidas .
- ONU-DH. (2015). *20 claves para conocer y comprender mejor los Derechos Humanos*. México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Salazar Ugarte, P. (2016). La disputa por los derechos y el ius Constitutionale Commune. En A. v. Bogdandy, M. Morales Antoniazzi, & E. Ferrer Mac Gregor, *Construcción de un IUS Constitutionale Commune en América Latina* (págs. 47-70). México: UNAM-IIJ, BUAP-ICGDE, Max Plank Instituto for Comparative Public Law, OEA-CRIDH.
- Taraciuk, T., & Wilkinson, D. (Febrero de 2008). *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*. Obtenido de Human Rights Watch :
https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf
- Valencia Carmona, S. (2015). La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo. En M. Carbonell Sánchez, H. Fix Fierro, & D. Valadés, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos* (págs. 503-516). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Obtenido de Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.