



LA CNDH FRENTE AL RETO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Graciela Rodríguez Manzo, Luis Miguel Cano López,
Miguel Pulido Jiménez y Omar Tecalco Alquicira

LA CNDH FRENTE AL RETO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Graciela Rodríguez Manzo, Luis Miguel Cano López, Miguel Pulido Jiménez
y Omar Tecalco Alquicira
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Esta publicación forma parte de la serie: *Avances y retrocesos, una
evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006*
Coordinación de la serie: Helena Hofbauer y Verónica Zebadúa
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de la Fundación John D. and
Catherine T. MacArthur.

Diseño e impresión: Mono Comunicación S. A. de C. V.

© 2006 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.
Popotla 96-5. Col. Tizapán San Ángel. C.P. 01090, México D. F.

Impreso en México

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.

El trabajo de Fundar parte de una concepción integral de los derechos humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la protección del medio ambiente. Estos principios se complementan con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a los problemas que el país enfrenta y formular propuestas caracterizadas por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad.

Fundar se creó en enero de 1999 por un grupo de personas con trayectorias en diferentes disciplinas, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos.

Actualmente, Fundar trabaja a partir de cuatro grandes programas:

- Transparencia, presupuestos y políticas públicas,
- Instituciones de derechos humanos y seguridad ciudadana,
- Monitoreo y vínculo con el Poder Legislativo y
- Fortalecimiento de capacidades ciudadanas

www.fundar.org.mx

Contenido

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Sobre el procedimiento de elección del <i>ombudsman</i> nacional	12
2.1. La transformación del marco normativo del procedimiento de elección del titular de la CNDH	13
2.2. Caso: el procedimiento de elección del titular de la CNDH en 2004	15
3. Sobre el acceso a la información en la CNDH	18
3.1. El marco normativo para acceder a la información en poder de la CNDH	19
3.2. La actuación de la CNDH como sujeto obligado de la LFTAIPG: avances, retrocesos y retos en el acceso a la información en la CNDH	21
4. Sobre el ejercicio presupuestal de la CNDH	26
4.1. El presupuesto asignado a la CNDH	26
4.2. El presupuesto ejercido por la CNDH	28
4.3. El gasto en promoción y defensa de los derechos humanos	30
5. Conclusiones	37
Fuentes de información	39

Presentación

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, presenta esta serie de cuadernos a manera de evaluación, a la vez crítica y propositiva, del sexenio que termina. Nuestro objetivo es intervenir en la cultura de la rendición de cuentas posicionándonos en un contexto muy particular, guiado por un entendimiento específico de la democracia que encauza las intenciones y el trabajo de nuestra organización desde sus comienzos.

Democracia es una forma de vida orientada por los conceptos de igualdad, unidad y bien común, pero también por la diferencia, la fragmentación y el desacuerdo. La democracia implica, en palabras del filósofo Cornelius Castoriadis, una continua autoinstitución conciente de la sociedad. En este sentido, la democracia persiste sólo si el desencuentro de opiniones y puntos de vista se mantiene vivo, si la discusión y la deliberación acerca de lo público y lo privado se incentiva activamente, si nuevas formas de organizarse, entenderse y orientarse se instituyen sin cesar.

Lo que queremos dejar en claro en nuestra labor es que la democracia no es sólo un sistema político-electoral en el que los partidos pierden y ganan elecciones de manera periódica. Más allá de esto, entender la democracia en un sentido más sustancial implica aprehenderla como una forma de organización social. Una organización social democrática integra normas de deliberación y arreglos institucionales justos y equitativos, nutridos por una amplia participación ciudadana.

La intención de esta serie de cuadernos surge precisamente de la necesidad de contar con una visión alternativa —una visión ciudadana, apartidista e independiente— de las políticas públicas, los presupuestos y la legislación instrumentadas durante la presidencia de Vicente Fox. La administración Fox tiene una gran importancia simbólica, al erigirse como el primer gobierno nacional de oposición surgido de una elección limpia y reconocida como legítima. Por esta razón, resulta vital la evaluación ciudadana de aquellos que temporalmente ocuparon espacios de poder. ¿Cómo se diseñó la política social? ¿Cuáles fueron las prioridades presupuestales? ¿Qué reformas institucionales se lograron —y malograron? Sólo mediante el cuestionamiento crítico e informado la sociedad mexicana será capaz de transformarse, acercándose un poco más hacia el elusivo ideal democrático. Sólo si los y las ciudadanos se conciben a sí

mismos como creadores y agentes de su propia sociedad podremos ser una comunidad verdaderamente autónoma, auto-crítica e inclusiva.

Si bien la colección se acota a los temas que Fundar ha trabajado paralelamente a lo largo de este sexenio, ofrece un abanico amplio de temas prioritarios para México. Este balance ofrece un mapeo crítico de las acciones emprendidas, los temas pendientes por discutir y aquello que fue ignorado —o no debidamente atendido— a lo largo de estos seis años. Los temas que tratamos en esta serie de cuadernos se ajustan a nuestro entendimiento de la democracia sustancial. Discuten problemas que aún no están fuertemente posicionados en la agenda de discusión pública, como la mortalidad materna, el combate al VIH/SIDA y la salud como un derecho, y temas que son ya ampliamente discutidos, como la transparencia, los ingresos petroleros, la seguridad pública y el gasto social. Lidian también con los diversos actores de la democracia: el Ejecutivo, el Legislativo y las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos.

A pesar de la diversidad temática, lo que une y da coherencia a esta colección es la intuición de que la participación ciudadana en la vigilancia certera del propio gobierno es un valor que siempre debe acompañar a las sociedades que se precien de ser democráticas. A través de los cuadernos quedan al descubierto tanto los aciertos y los logros, como los desatinos y retrocesos de la administración saliente. El sexenio que termina, en definitiva, es un sexenio en el que imperaron los claroscuros y que nos deja como herencia tanto acciones efectivas como oportunidades desaprovechadas.

1. Introducción

El sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, encabezado por los organismos públicos de derechos humanos (OPDH), nace con la intención de hacer más fácil el acceso de los individuos a la protección de sus derechos. Así, se establece como un mecanismo paralelo al jurisdiccional.

A diferencia de lo que sucede con el Poder Judicial, los OPDH se caracterizan por la ausencia de formalismos durante los procedimientos llevados ante ellos y por su mayor cercanía con la población. La falta de la fuerza vinculante de sus recomendaciones supuestamente se compensa con la publicidad que le den a éstas y la incidencia que puedan tener en la opinión pública. De esta forma, el vínculo que existe entre los OPDH y la sociedad civil es un elemento determinante para evaluar la verdadera autonomía en su desempeño. En contrapartida, la inexistencia de dicho vínculo los priva de su legitimidad.

El proyecto "Monitor ciudadano del sistema *ombudsman*" de Fundar, Centro de Análisis e Investigación tiene como objetivo central fortalecer el sistema de los organismos públicos de derechos humanos en México, entre los que figura como actor principal la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Lo anterior, a través del monitoreo ciudadano de su desempeño y del fomento de un modelo de *ombudsman* más democrático, incluyente, transparente, eficiente y pro-activo.

Es en el marco de este proyecto que se realiza el presente balance de la gestión de la CNDH durante el gobierno del presidente Vicente Fox. Si bien la CNDH no es un organismo de carácter sexenal, la mayor parte de su gestión como organismo constitucional autónomo se ha realizado bajo el mando de un mismo titular y durante el sexenio que termina, lo cual permite realizar un análisis de este tipo.

La reforma en 1999 al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política, dotó a la CNDH de autonomía de gestión y presupuestaria. En ese año se eligió al actual presidente para el primer período de su mandato. Más adelante, en 2001, se reformaron varias disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), a las que se hará referencia posteriormente, con el fin de adecuarla a la reforma constitucional de

1999. Finalmente, en 2003, entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG).

Este nuevo marco jurídico significó un buen comienzo en el camino hacia la verdadera independencia de la CNDH y su acercamiento a la sociedad. A partir de dicho marco jurídico, nuestro proyecto decidió emprender un análisis sobre la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio del organismo constitucional recién dotado de autonomía, autonomía que la reforma constitucional y legal parecían garantizar al establecer un nuevo procedimiento de elección de su titular y una nueva cultura de la transparencia sobre su gestión.

El estudio que a continuación se presenta realiza un examen contrastante entre el avance legal que representó la entrada en vigor del marco jurídico al que se ha hecho referencia y la puesta en práctica del mismo a lo largo del sexenio que está por terminar, en torno a tres ejes principales: el procedimiento de elección del titular de la CNDH, el acceso a la información que posee y la gestión del presupuesto que se le ha asignado al organismo. De igual manera, el presente análisis resalta los aspectos de carácter legal y administrativo que quedan pendientes de resolver.

En el primer apartado de este documento se subraya la trascendencia de la reforma constitucional y legal sobre el procedimiento de elección del presidente de la CNDH. Se reseña el camino seguido para alcanzar dicha transformación normativa y, una vez lograda, su puesta en práctica durante el procedimiento de elección que tuvo lugar en 2004.

En la segunda sección, se señala la especial importancia del acceso a la información en posesión de la CNDH, organismo cuyo principal objetivo radica en la promoción y protección de los derechos humanos frente a posibles abusos de las autoridades estatales. Asimismo, se analiza el marco normativo en la materia, subrayando las deficiencias del expedido por la propia CNDH. Se resaltan los avances, retrocesos y retos en la actuación de la CNDH para transparentar su gestión.¹

En la tercera parte de este estudio se explica el sentido que tiene dotar de autonomía presupuestaria a la CNDH y lo que se espera de esta especial

¹ Agradecemos al Programa Atalaya, del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), sus aportaciones para la elaboración de este apartado.

atribución. De igual manera se analiza el presupuesto asignado, cómo lo ha ejercido, a qué lo ha destinado y si ello ha repercutido en una mejor promoción y protección de los derechos humanos.

Finalmente, presentamos las conclusiones de este balance sobre el desempeño de la CNDH a lo largo del sexenio del Presidente Fox en estos temas, enfatizando los puntos que quedan pendientes de atender.

2. Sobre el procedimiento de elección del ombudsman nacional

Un balance integral sobre el desempeño de un organismo constitucional autónomo, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, requiere un análisis que contraste la autonomía que le reconoce la Constitución con la práctica real de la misma. Para ello es necesario comprender previamente lo que implica la referida autonomía.

En primer lugar, frente a quién se hace valer. La CNDH necesita ser autónoma frente a los demás poderes del Estado, en especial respecto de aquéllos cuyas actuaciones vigila. Así lo establece el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta autonomía no es ilimitada ni significa una ausencia de rendición de cuentas, pues la CNDH es una autoridad estatal con la función especial de proteger y promover los derechos humanos de los individuos frente a las demás autoridades. Así es que, como toda autoridad estatal, se encuentra al servicio de la sociedad en general.

La justificación última de la autonomía consiste, entonces, en que contribuye a disminuir la dependencia de la CNDH respecto de las demás autoridades estatales y a acercarla a las personas cuyos derechos humanos fundamentales debe salvaguardar. Un elemento de particular relevancia para impulsar o frenar la autonomía institucional de la CNDH es el procedimiento por el cual se elige a sus órganos de gobierno.

De esta manera, un mecanismo de nombramiento del titular de la CNDH que dependa exclusivamente de los órganos de poder, no contribuye a la autonomía de esa institución. En cambio, un *ombudsman* elegido por la sociedad goza de una mayor legitimidad democrática que, a la vez, le dota de la autoridad suficiente para hacer respetar sus recomendaciones. Así, el procedimiento de elección puede asegurar o truncar la legitimidad de origen del *ombudsman*.

La reforma constitucional de 1999 y la reforma legal de 2001 establecieron las bases para garantizar un mayor grado de autonomía y legitimidad del organismo público autónomo nacional, pues previeron un mecanismo de participación ciudadana en la elección del titular de la CNDH. Sin embargo, el procedimiento de elección llevado a la práctica en 2004, constató su bajo grado real de eficacia.

2.1. La transformación del marco normativo del procedimiento de elección del titular de la CNDH

El 13 de septiembre de 1999 se publicó la reforma al apartado B del artículo 102 constitucional. Además de dotar de autonomía constitucional a la CNDH, se estableció un nuevo procedimiento de elección de su titular, aunque parte de él se instituyó de manera transitoria.

Este nuevo procedimiento de elección reforzó la incipiente autonomía de la CNDH, al no prever más la participación del Ejecutivo, ni siquiera en calidad de proponente, y al ser confiado a un órgano legislativo federal, el Senado de la República, o bien, en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Por su parte, el artículo tercero transitorio que acompañó la reforma constitucional previó un mecanismo de participación ciudadana.

En esencia, a la votación calificada de las dos terceras partes de los senadores o de los miembros de la Comisión Permanente presentes, la disposición transitoria añadió un plazo máximo de 60 días para elegir al titular de la CNDH y ordenó la práctica de una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos. Con base en tal auscultación, debía proponerse la ratificación de la entonces *ombudsman*, Mireille Roccatti, o bien, integrarse una terna de candidatos entre los cuales elegir a un nuevo presidente.

Sobre la base de ese marco jurídico se condujo el procedimiento de elección que inauguró la etapa de la CNDH como organismo autónomo. Tal elección no se presentó exenta de polémica,² pero sí reconoció la obligatoriedad de los mandatos constitucionales referidos. Al final, resultó elegido José Luis Soberanes Fernández como titular de la CNDH.

En lo tocante a la auscultación, se afirmó que ésta se realizaba para honrar compromisos internacionales en los que se recomienda como "garantía de independencia y el pluralismo", un mecanismo que asegure "la

² Un recuento de la forma en que se llevó a cabo la designación del titular de la CNDH en 1999, puede encontrarse en L. M., Cano y G. Rodríguez. "Sobre el nombramiento del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", *Revista de investigaciones jurídicas*, número 28, Escuela Libre de Derecho, México, 2004, p. 60-73.

representación pluralista de las fuerzas sociales (sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos".³

El 26 de noviembre de 2001, se publicaron las reformas a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), que la armonizaron con la reforma al artículo 102 constitucional de 1999. A partir de ellas, quedó plasmado con carácter permanente, aunque en una disposición legal y no constitucional, lo que en la reforma al artículo 102 de la Constitución únicamente aparecía de modo transitorio. En síntesis, el artículo 10 de dicha ley fusiona el texto permanente del artículo 102 constitucional y la aludida regla tercera transitoria, aunque con la variante de que invierte el orden con que se enuncian las posibles propuestas a las que debe arribarse en el Senado: en primer lugar, la puesta en consideración de la terna de aspirantes y después la alternativa de ratificación:

Artículo 10. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. *Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.*

Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

En la discusión del proyecto de la reforma legal se argumentó que la consulta a la sociedad y el papel que desempeñe el Senado de la República son dos factores que dotan de sustento democrático al titular

³ Esta referencia se puede encontrar en el Dictamen con punto de acuerdo en relación con la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su Consideración General II, publicado en el *Diario de los Debates del Senado de la República*, número 12, 11 de noviembre de 1999, p. 4.

de la CNDH.⁴ Asimismo, se reconoció la importancia de la auscultación cuando se manifestó que los cambios legales discutidos “promueven un proceso de selección participativo, abierto y plural, acorde con la diversidad nacional, pero cuidadoso asimismo de manera escrupulosa, del perfil y de las calificaciones que deben reunir los propuestos [a fin de] que garanticen la imparcialidad y el buen cumplimiento de una tarea tan trascendente como es la protección de los derechos humanos”.⁵

2.2. Caso: procedimiento de elección del titular de la CNDH en 2004

Un gran número de organizaciones y organismos de derechos humanos participaron en el procedimiento de elección celebrado a finales de 2004. Sin embargo, el proceso presentó varias irregularidades:

1. En noviembre de 2004 terminaba el primer período de José Luis Soberanes y, hasta agosto del mismo año, no se habían publicado normas que regularan el procedimiento de elección que se llevaría a cabo, tal como lo manda la Constitución.
2. Es hasta el 30 de septiembre y el 1 de octubre del mismo año que se publicó en diversos diarios nacionales un Acuerdo del Senado de la República por el que se convocó a las distintas organizaciones representativas de los distintos sectores de la sociedad y que estableció las bases de participación en dicha elección. Cabe mencionar que esta convocatoria se realizó por medio de un acuerdo político del Senado, y no por una ley, como lo ordena la Constitución.
3. La Comisión Interna del Senado no escuchó en igualdad de condiciones a los candidatos que se presentaron para contender. El único candidato que compareció fue José Luis Soberanes.

⁴ Intervención del senador Antonio García Torres en la discusión del “Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, publicado en el *Diario de los Debates del Senado de la República*, número 15, 11 de octubre de 2001, p. 38.

⁵ Intervención de la senadora Micaela Aguilar González en la discusión del “Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, publicado en el *Diario de los Debates del Senado de la República*, número 15, 11 de octubre de 2001, p. 42.

4. Las deliberaciones de la Comisión Interna sobre los contendientes y sus proyectos propuestos no se transparentaron ni publicitaron.

5. El Senado de la República decidió finalmente ratificar a José Luis Soberanes sin expresar las razones de su decisión, a pesar de que varias organizaciones promotoras y defensoras de los derechos humanos cuestionaron con argumentos la primera gestión del titular de la CNDH.

A partir de esto, se puede concluir que el Senado no tomó en consideración de manera integral la importancia de la participación ciudadana ordenada por el artículo 10 de la CNDH. Ante esta situación, Fundar, en compañía de otros dos organismos participantes en el procedimiento de elección, y en respaldo de dos candidatos,⁶ decidió apoyar la lucha por el respeto de este mecanismo de participación ciudadana en los tribunales. Los derechos en disputa son el derecho a la participación ciudadana, a la igualdad de oportunidades para aspirar a un cargo público y a la transparencia en la toma de decisiones públicas. En el fondo, se busca contribuir a la autonomía de la CNDH y la legitimidad de su titular.

Los primeros dos juicios entablados tardaron casi dos años para ser resueltos, finalmente, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Durante los procedimientos tanto el Senado como el titular de la CNDH coincidieron en negar la relevancia jurídica y obligatoriedad de la participación ciudadana en la elección del *ombudsman*.⁷

La Segunda Sala de la Suprema Corte resolvió, por unanimidad, que la decisión del Senado en relación al procedimiento de elección del

⁶ Bernardo Romero Vázquez y Centro de Derechos Humanos "Fray Jacobo Daciano", A. C. y Raymundo Gil Rendón y la Barra de Abogados del Estado de Guanajuato, A.C.

⁷ En el informe justificado rendido por la Cámara de Senadores en el juicio de amparo 1245/2004, se expresa en la foja 14 lo siguiente: "El hecho que se realice una auscultación como la mencionada, no quiere decir que el Senado interprete que la decisión de elegir a [sic] Presidente de la CNDH "la tomemos entre todos", pues la única obligación que le [sic] ley le impone al Senado es auscultar –es decir, escuchar– a la sociedad civil, mas no que lo que oiga de parte de ellas [sic], es lo que va a hacer indefectiblemente." Por su parte, el actual presidente de la CNDH, en su carácter de tercero perjudicado en el juicio referido, afirma en la página 15 de su escrito de alegatos lo siguiente: "Auscultar significa: sondear el pensamiento de otras personas, el estado de un negocio, la disposición ajena ante un asunto; la auscultación no conlleva vinculación ni obligatoriedad; es un sondeo de opinión como los que diariamente se realizan respecto a diversas actividades políticas o de mercado, aun cuando en el caso que nos ocupa ese sondeo de opinión esté limitado a las organizaciones que la Ley presupone".

ombudsman nacional se trata de una facultad soberana del Senado, a pesar de que el texto constitucional no la califique expresamente como tal. Con esta decisión, se hizo caso omiso y, por lo tanto, se volvió nugatoria la participación de la sociedad civil en el procedimiento de elección del titular de la CNDH, prevista expresamente en el artículo 10 de la LCNDH.

El tercer juicio emprendido continúa siendo analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo tanto, todavía no se pronuncia la última palabra sobre el tema en el ámbito nacional. Habrá que esperar que los ministros se convenzan de la importancia de defender el mecanismo de participación ciudadana previsto legalmente y los demás derechos humanos fundamentales involucrados. De no ser así, se tendrá que continuar esta lucha a nivel internacional.

En definitiva, lo que está en juego es un avance en la participación de la sociedad civil en el procedimiento de elección del titular del organismo nacional al que se encomienda la protección de sus derechos humanos. Así, se estima que el reconocimiento de la obligatoriedad de esa participación constituirá un impulso en la consolidación de la autonomía de la CND, a la par que una mejora de nuestro régimen democrático.

3. Sobre el acceso a la información en la CNDH

Cualquier reflexión sobre lo realizado durante este sexenio por las instituciones públicas supone una referencia obligada a la incorporación y asimilación de los componentes de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Esto debido a que la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental constituyó un hito en la necesaria erradicación de la cultura de la opacidad en México.

Promulgada el 11 junio de 2002, la LFTAIPG entró en vigor un año después. En ella se establecen procedimientos sencillos y se plantea como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información pública en poder de las instituciones del Estado, transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas.⁸ En su carácter federal, señala como sujetos obligados a los tres Poderes de la Unión, la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, el Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales Administrativos Federales y los órganos constitucionales autónomos.⁹

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos forma parte de este último grupo de instituciones públicas. Los trabajos de la Comisión están destinados a la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Para ello, entre otras, tiene la facultad de conocer de quejas sobre actos u omisiones de carácter administrativo que sean violatorios de dichos derechos.

En vista de lo anterior, tener acceso al acervo informativo que resguarda la CNDH es relevante porque:

1. Está directamente relacionado con el estado que guardan los derechos humanos en el país;
2. Permite conocer las acciones gubernamentales emprendidas para respetar las garantías de los ciudadanos o, incluso, cuáles se están dejando de emprender;

⁸ Artículo 4 Fr. I, II y IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

⁹ Artículo 3 Fr. XIV de la LFTAIPG.

3. Documenta la forma en la que se da respuesta, por parte del Estado en su conjunto, a situaciones relacionadas con la protección de los derechos humanos;

4. Al ejercer recursos públicos, la CNDH también es sujeta del escrutinio ciudadano; y

5. Obtener información generada por la CNDH o depositada en sus registros puede ser indispensable para el ejercicio, la exigibilidad o el cumplimiento de algún derecho.

En pocas palabras, para controlar algún abuso eventual es fundamental transparentar y monitorear el funcionamiento diario de la CNDH. Así, el acceso a la información en posesión de la CNDH permite evaluar su legitimidad de ejercicio. En esta sección se hace un balance de la actuación de la CNDH frente al derecho de acceso a la información. Esto implica una reflexión sobre el entramado jurídico e institucional y la forma en la que se ha dado respuesta a los ciudadanos que han ejercido el derecho de acceso a la información.

3.1. El marco normativo para acceder a la información en poder de la CNDH

La primera consideración para evaluar la realidad y la vigencia del derecho de acceso a la información en poder de la CNDH es la calidad del marco normativo que la regula. Como se señaló anteriormente, la LFTAIPIG significó un cambio drástico en la forma de solicitar acceso a la información que generen o posean los órganos del aparato público a nivel federal. Entre las condiciones que fueron creadas por esta ley destaca una: que los órganos constitucionales autónomos y los poderes distintos al ejecutivo federal son responsables de establecer, mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, sus propios órganos, criterios y procedimientos para proporcionar a los particulares el acceso a la información.

En atención a esta obligación, el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aprobó el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (RTAI de la CNDH o el Reglamento), publicado en el Diario Oficial el 29 de abril del

2003, en el que reconoce que “el derecho a la información es un derecho fundamental reconocido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁰ A consideración del Consejo Consultivo, el Reglamento se emitió con “la finalidad de ampliar la transparencia de sus actividades y dar a conocer a la sociedad mexicana los alcances de [la] actuación [de la CNDH]”.¹¹

Sin embargo, este Reglamento no resultó del todo acorde con la nueva realidad ni adecuado para cumplir con los propósitos que pretende. Por ejemplo, los artículos 9 y 10 del RTAI de la CNDH establecen, de forma indebida, facultades discrecionales al personal de la CNDH para reservar de forma indiscriminada por 12 años toda la información que obre en los expedientes de queja. Estos artículos resultan contrarios (o al menos exceden) a la ley que reglamentan, es decir, a la LFTAIPG, que establece el principio de mayor apertura y sólo la posibilidad de establecer reservas hasta por 12 años, pero no de forma generalizada.

Entre las omisiones que se presentan están las siguientes: el Reglamento no favorece el principio de publicidad de la información, por ejemplo, considera de forma indiscriminada como confidencial toda la información contenida en los expedientes de queja y no sólo aquella que tenga ese carácter.¹² Además, carece de obligaciones sustanciales con el objeto de procurar los menores gastos posibles para los ciudadanos, no contiene criterios claros de clasificación o desclasificación de la información,¹³ y carece de un apartado de sanciones y de un órgano efectivamente independiente que resuelva las controversias y se encargue de la aplicación de la ley.

Llama la atención que el organismo encargado de la protección de los derechos humanos incumpla los estándares internacionales sobre el derecho humano a la información, al emitir su propia regulación sobre transparencia y acceso a la información. Parece que en lugar de aplicar las mayores libertades, la CNDH establece las mayores restricciones.

¹⁰ Considerando del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH.

¹¹ *Idem*.

¹² Artículo 9 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH.

¹³ El artículo 12 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH remite a los criterios de clasificación y desclasificación establecidos en la propia LFTAIPG.

3.2. La actuación de la CNDH como sujeto obligado de la LFTAIPG: avances, retrocesos y retos en el acceso a la información en la CNDH

En la actualidad, varias líneas de argumentación, tanto en el desarrollo jurisprudencial local e internacional de derechos humanos como en el área doctrinal, sostienen que el derecho de acceso a la información es un derecho humano.¹⁴ Por ello, las posibilidades reales de acceso a la información como ejercicio de un derecho humano en el órgano encargado de promover la vigencia y respeto de los mismos son especialmente relevantes.

Fundar ha utilizado los diversos mecanismos con los que cuenta la CNDH para acceder a la información que se encuentra en su poder.¹⁵ Además, el Programa Atalaya, una iniciativa de monitoreo y observación ciudadana del funcionamiento de la CNDH, también cuenta con amplia experiencia en el campo de solicitar información a la Comisión. El siguiente balance se realiza a la luz de ambas experiencias.

A cuatro años de haber sido promulgada la LFTAIPG y tres de su entrada en vigor, la CNDH presenta avances sustantivos en lo que hace a la difusión de información de oficio por Internet.¹⁶ En cuanto a la atención de solicitudes de información, el proceso ha sido distinto. A diferencia de la difusión de información de oficio, aspecto en el que la CNDH ha sido pionera desde la entrada en vigor de la ley, en el acceso a documentos públicos la CNDH ha tenido un lento desarrollo, que aún se mantiene lejos de los estándares más progresistas y de mayor apertura alcanzados en otras instancias. En todo caso, muchos de los avances logrados han sido fruto del reiterado ejercicio del derecho de acceso a la información y de la elaboración de propuestas desde la esfera ciudadana. Por ejemplo:

¹⁴ Entre otras justificaciones se encuentran: la relación del derecho de acceso a la información con el derecho a la verdad, el derecho a la autodeterminación informativa, el derecho a la participación política y a la seguridad jurídica.

¹⁵ La incorporación de esta medida guarda profunda relación con una serie de propuestas presentadas a la Comisión en el marco del proyecto Justicia en México, de forma específica en una etapa desarrollada bajo el nombre "Transparencia y rendición de cuentas", coordinada por Alexander Ruiz, y que contó con el apoyo de la Fundación William and Flora Hewlett y la asesoría del Centro de Estudios de México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego.

¹⁶ Un análisis realizado por Fundar sobre el contenido, calidad y utilidad de las páginas de Internet de la totalidad de los organismos públicos de derechos humanos de México, coloca a la CNDH como la segunda comisión que mayor y mejor información difunde.

1.- *La emisión de un acuse de recibo que da certeza a la ciudadanía.* Originalmente, la CNDH al recibir una solicitud de acceso a la información por vía electrónica sólo emitía un aviso, también por correo electrónico, que señalaba que se había recibido "el mensaje abajo transcrito".¹⁷ Actualmente, la CNDH emite un acuse de recibo en el que consta la fecha en la que se está dando trámite a la solicitud y se indican los procedimientos a seguir, incluida la posibilidad de presentar un recurso y la aclaración del trato de confidencial que se dará a los datos personales que con motivo de la solicitud se reciban.¹⁸

2.- *La difusión en Internet de las solicitudes de información recibidas por la CNDH.* Esta acción tiene relevancia pues es un indicador del tipo de inquietudes que tiene la ciudadanía sobre la información en poder de la CNDH. Además, destaca la forma en la que se realiza, pues sólo se difunde lo que tiene carácter público, salvaguardándose los datos personales de los solicitantes, información que en términos de ley puede ser considerada confidencial.¹⁹

3.- *La obtención de documentos testados.* Hasta finales de 2005, la CNDH sostenía públicamente estar impedida para entregar documentos que tuvieran información considerada como confidencial. Esta interpretación restrictiva de la ley lesionó el derecho a conocer toda aquella información que, teniendo el carácter de pública se encuentra en un documento con partes reservadas.²⁰ Por esto, uno de los avances más significativos es la entrega de documentos que contienen partes clasificadas como confidenciales, en las que sólo se protege esta información.²¹

¹⁷ Así se atendió, por ejemplo, la solicitud a la que correspondió el expediente 2004/57-T, disponible en línea: www.cndh.org.mx (consultado en agosto de 2006).

¹⁸ Así se atendió, por ejemplo, la solicitud a la que correspondió el expediente 2006/18-T, disponible en línea: www.cndh.org.mx (consultado en agosto de 2006).

¹⁹ En 2005, Fundar presentó 2 solicitudes de omisión de datos personales de la página de Internet. Hasta antes de esta fecha, en la página de la CNDH se difundían copias fieles de las solicitudes presentadas por la ciudadanía, con lo que eran puestos a disposición del público datos e información confidencial sin que mediara autorización expresa y sin que fuera necesario.

²⁰ Así se determinó en las respuestas a las solicitudes que dieron origen a los expedientes 2004/85-T y 2005/68-T, disponibles en línea: www.cndh.org.mx (consultado en agosto de 2006).

²¹ Por ejemplo, en atención a la solicitud a la que correspondió el expediente 2006/15-T, se otorgó el acceso a copias simples de las sesiones 141, 152, 196 y 208 protegiendo sólo los datos que la CNDH considera son reservables.

4.- *Generación de información antes inexistente e integración de órganos.* Uno de los aspectos más controversiales sobre las obligaciones de las autoridades al atender solicitudes de acceso a la información, es la restricción de sólo entregar la información que obre en su poder. La CNDH, al atender en 2004 ciertas solicitudes sobre las sesiones del Comité Editorial del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), informó que dichos documentos no podían ser entregados en virtud de no existir.²² Conviene destacar que la inexistencia de la información se debía a que el Comité Editorial no había sido creado, no obstante que así lo ordenaba un acuerdo del Consejo Consultivo desde 2001. Para 2006, en respuesta a las mismas solicitudes, la Comisión entregó copias simples de los documentos recién elaborados.²³

5.- *La modificación en la clasificación de información originalmente considerada como reservada.* El Programa Atalaya solicitó a la CNDH, el 18 de junio de 2003, copia simple de los expedientes concluidos durante el mes de enero de ese año. La CNDH negó el acceso a dichos expedientes, con base en diversas disposiciones de la LFTAI, así como de la Ley de la CNDH y del RTAI de la CNDH. En razón de lo anterior, el Programa Atalaya promovió una demanda de amparo en la que se impugnó la inconstitucionalidad de las disposiciones aplicadas. En este contexto, durante la tramitación del juicio, la CNDH comunicó al Programa Atalaya que revocaba el acuerdo que había considerado la información como confidencial y que, por lo tanto, se daba acceso a lo solicitado. La modificación de este criterio de clasificación es particularmente relevante, pues es un reconocimiento explícito a la inadecuada clasificación anterior y un estándar para atender solicitudes futuras.

A pesar de estos ejemplos, que en cierta medida muestran avances importantes, la realidad es que no existe un comportamiento progresivo en la apertura y transparencia de la CNDH. Incluso, algunos criterios clasificatorios sobre los que se muestra una interpretación de mayor apertura son abandonados al atender nuevas solicitudes. A continuación se presentan los aspectos que más sobresalen.

²² Ver respuesta a las solicitudes de los expedientes 2005/1-T, 2005/2-T y 2005/3-T, disponibles en línea: www.cndh.org.mx (consultado en agosto de 2006).

²³ Respuesta a la solicitud que dio origen al expediente 2006/18-T.

1.- *Diversos errores en la interpretación de la Ley.* La CNDH ha negado el acceso, al tratarlas como información confidencial, a las actas de Asamblea de su Consejo Consultivo,²⁴ a conocer la trayectoria profesional y académica de los investigadores del Centro Nacional de Derechos Humanos²⁵ y las compensaciones económicas recibidas por personal de la Comisión.²⁶ Llama la atención que estas irregulares clasificaciones de confidencialidad, realizadas por las unidades administrativas involucradas, han sido confirmadas por el Comité de Información de la CNDH e incluso por el Primer Visitador, al conocer, en su carácter de instancia revisora, impugnaciones promovidas por particulares. Esto muestra que la interpretación restrictiva es una posición institucional y no acciones aisladas por parte de servidores públicos.

2.- *El trato diferenciado que se traduce en discriminación (se otorga el acceso a una persona y no a otra, o a una de ellas se le realiza un cobro excesivo en la reproducción de información).* En la atención a ciertas solicitudes de información, la CNDH ha entregado copias simples con información que considera confidencial debidamente protegida (testada) sin hacer ningún cobro extra. Sin embargo, este criterio no se ha sostenido y presenta dos fallas: 1. Al atender solicitudes de acceso relacionadas con expedientes de queja, considera que no es posible reproducir la información por contener información confidencial, es decir, no se mantiene firme en la práctica de entregar la información protegiendo sólo la reservable (incluso cuando, como se describió líneas arriba, ya había revocado una clasificación en este sentido). 2. Al atender solicitudes de documentos que contienen información confidencial, se ha hecho entrega de éstos sólo protegiendo la parte reservable,²⁷ sin que la reproducción tenga algún costo extra (la ley no lo prevé); sin embargo, en la atención a ciertas solicitudes sobre expedientes de queja, bajo el argumento de la reproducción con protección de información confidencial, se pretende un cobro desproporcional de 93 pesos por hoja.²⁸

²⁴ Según consta en el oficio 1697 emitido por la CNDH correspondiente al expediente 2004/85-T, disponible en línea: www.cndh.org.mx (consultado en septiembre de 2006).

²⁵ Según consta en el oficio 1254/SA/DGARH/2004 emitido por la CNDH correspondiente al expediente 2004/113-T.

²⁶ Según consta en el oficio No. CI/ST/137/05 emitido por la CNDH correspondiente al expediente 2005/90-T.

²⁷ Así se atendió, por ejemplo, la solicitud a la que correspondió el expediente 2006/18-T.

²⁸ Así se respondió a las solicitudes que dieron origen a los expedientes 2006/58-T y 2006/7-RT.

En concreto, la CNDH se caracterizó por tener un desempeño irregular en uno de los rubros que marcó la vida de las instituciones públicas durante el presente sexenio y que desde el discurso de los derechos humanos reorientó a la vieja estructura gubernamental: el derecho de acceso a la información.

4. Sobre el ejercicio presupuestal de la CNDH

Sin duda, la autonomía presupuestal constituye una condición necesaria para que la CNDH ejerza sus funciones con plena independencia de los demás poderes, pues sin ella se dificulta la puesta en marcha de programas y políticas, así como el adecuado funcionamiento del organismo. Es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes.

En este sentido, un análisis del presupuesto de la CNDH como organismo constitucional autónomo es necesario para verificar si el presupuesto que se le ha otorgado ha sido suficiente y si éste ha sido distribuido adecuadamente para cumplir con su tarea. Así, debe partirse del hecho de que la CNDH es el organismo público en su ramo que tiene el presupuesto más alto, debido quizá a su carácter nacional.²⁹

4.1. El presupuesto asignado a la CNDH

Año con año la CNDH ha obtenido un incremento real considerable de recursos económicos.

Tabla 1
Presupuesto otorgado a la CNDH
(Pesos mexicanos, base 100 = 2006)

Año	Presupuesto modificado (nominal)	Presupuesto modificado (real)	% variación anual en términos reales
2000	301,380,000	428,096,591	
2001	410,000,000	550,335,570	29
2002	457,786,700	574,387,327	4
2003	577,624,086	667,773,510	16
2004	639,856,900	688,758,773	3
2005	708,083,414	732,247,584	6
2006	742,543,110	742,543,110	1

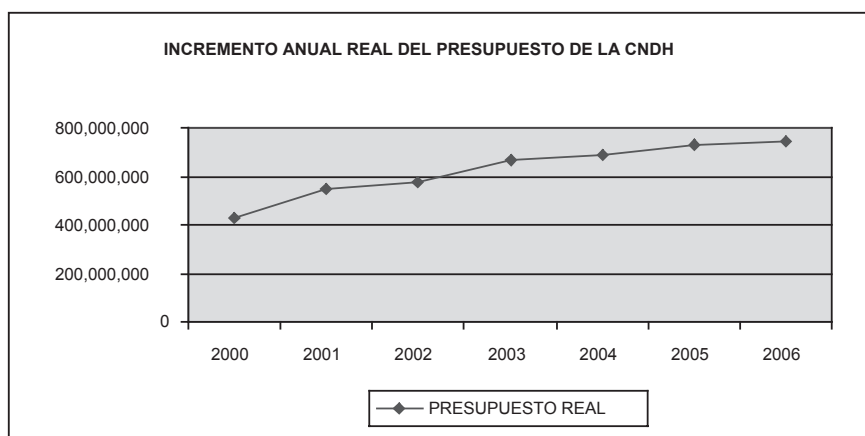
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en Internet: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuestos/index.htm>

²⁹ Como ejemplo, la CNDH recibió para 2006 un presupuesto de 742,543,110 pesos, mientras que la CDHDF, que ocupa el segundo lugar en la cantidad de presupuesto asignado, recibió para 2006 202,897,300 pesos, esto es, 300 por ciento menos.

De la tabla anterior, se desprende que el incremento más importante en el presupuesto se obtuvo de 2000 a 2001, justo en el primer año de gobierno de Vicente Fox. El incremento consistió en un ascenso de alrededor de 29 por ciento real, lo cual quizá se debió a un especial interés de la administración Fox en la lucha a favor de los derechos humanos.

Los años siguientes presentaron variaciones, registrándose los incrementos más bajos en 2004 (3 por ciento) y en 2006 (1 por ciento). Sin embargo, la tendencia ascendente ha sido permanente y no se han dado recortes presupuestales. Con base en las cifras presentadas, la siguiente gráfica nos muestra el crecimiento presupuestal durante el sexenio foxista.

Gráfica 1



Cifras reales obtenidas con base en las cifras del presupuesto programático devengado por la CNDH, de 2000 a 2005.

Calculando el crecimiento presupuestal de 2000 a 2006, nos encontramos con que el incremento en términos reales a lo largo de estos seis años ha sido de un 73 por ciento. De esta forma, se muestra una tasa de crecimiento sumamente alta, lo que debería reflejar el papel preponderante que se le ha dado a lo largo de estos seis años a la función que desempeña la CNDH, esto es, la promoción y protección de los derechos humanos.

Cabe señalar que junto a esos incrementos importantes en el presupuesto, constitucional y legalmente se le otorga a la CNDH una autonomía de gestión

y presupuestaria.³⁰ Gozar de autonomía significa que las atribuciones de la CNDH no estarán condicionadas por autoridad o servidor público alguno.³¹ En este sentido, hablar de autonomía presupuestaria significa gozar de la libertad en el ejercicio de los recursos obtenidos. Así, puede decirse que la CNDH ha estado facultada desde 1999 a la fecha para modificar o moldear los recursos de acuerdo a las necesidades y/o prioridades en materia de promoción y protección de los derechos humanos. La autonomía de gestión presupuestaria de la CNDH ha sido aparentemente respetada, ya que los programas y políticas en materia de derechos humanos se han estructurado de acuerdo a los criterios y percepciones de la propia institución.

4.2. El presupuesto ejercido por la CNDH

El presupuesto aprobado debe ejercerse con el fin de prevenir y combatir las violaciones a los derechos humanos de acuerdo a las necesidades de su protección y promoción en nuestro país. La tabla siguiente muestra el ejercicio total anual del presupuesto otorgado a la CNDH de 2000 a 2005, no así el de 2006, que se encuentra aún en proceso de ejecución.

Tabla 2
Ejercicio presupuestal de la CNDH
(Pesos mexicanos, base 100 = 2006)

Año	Presupuesto ejercido (real)	Gasto porcentual respecto del presupuesto (%)
2000	408,424,858	95
2001	528,805,772	96
2002	574,106,023	99.9
2003	667,773,510	100
2004	688,069,860	99.9
2005	740,808,376	101
2006	EN EJERCICIO	

Cifras reales obtenidas con base en las cifras del presupuesto programático devengado otorgado por la CNDH de 2000 a 2005.

³⁰ Al respecto, véanse el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), y el artículo 1° de su Reglamento Interno (RICNDH).

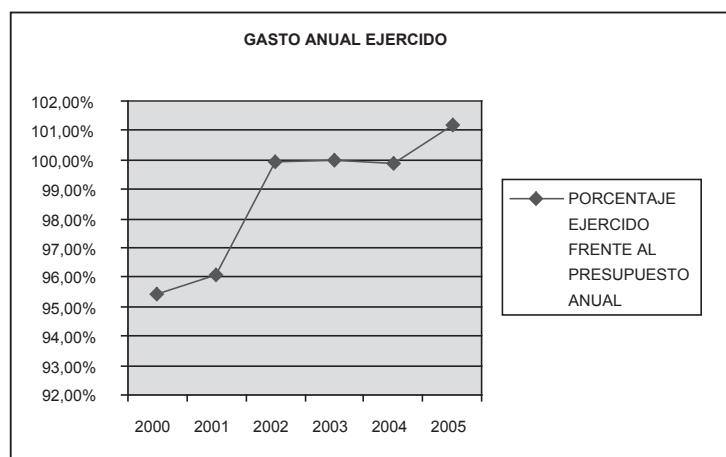
³¹ Véanse los artículos 75 y 76 de la LCNDH y 4 del RICNDH.

De la tabla anterior se desprende que, entre los años 2000 a 2005 se han dejado de ejercer 33,610,957 pesos, los cuales representan poco más del 26 por ciento del gasto en promoción y difusión de los derechos humanos en 2002. Si bien de forma anual las cantidades reales no ejercidas no son impactantes, no podemos ignorar que una planeación para el aprovechamiento de los recursos a largo plazo podría traer beneficios.

El año 2005 representa un período donde las necesidades de la CNDH aparentemente se incrementaron, toda vez que presenta un excedente de alrededor de 1 por ciento, lo que significa un gasto extra de 1,734,734 pesos respecto del monto total asignado.

A continuación se puede observar de forma gráfica el seguimiento al porcentaje ejercido de los recursos económicos reales otorgados a la CNDH de 2000 a 2005.

Gráfica 2



Cifras reales obtenidas con base en las cifras del presupuesto programático devengado otorgado por la CNDH de 2000 a 2005.

Las cifras muestran una tendencia ascendente en el ejercicio total de los recursos, deteniéndose de 2002 a 2004, siendo el año 2003 donde las necesidades se ajustan de manera exacta al presupuesto recibido en 100 por ciento, cayendo en 2004 y finalmente incrementándose para 2005, como ya habíamos mencionado.

4.3. El gasto en promoción y defensa de los derechos humanos

Nos dispondremos ahora a analizar el gasto ejercido en la tarea específica de promoción y difusión de los derechos humanos, partiendo de la idea de que estos puntos son los elementos institucionales más importantes en el marco de las actividades que realiza la CNDH. El siguiente cuadro nos muestra el gasto real ejercido en la defensa y promoción de los derechos humanos de 2000 a la fecha.

Tabla 3
Gasto en la defensa y promoción de los derechos humanos
(Pesos mexicanos, base 100 = 2006)

Año	Defensa y/o protección de los derechos humanos (real)	% variación anual en términos reales	Promoción y/o difusión de los derechos humanos (real)	% variación anual en términos reales	% que ambos representan del presupuesto total
2000*	236,216,477				55
2001	181,386,600	-23	132,514,765	0	57
2002	266,777,039	47	128,890,841	-3	69
2003	304,892,266	14	174,215,925	35	72
2004	266,720,560	-13	182,569,537	5	65
2005	297,583,454	12	150,681,282	-17	61
2006	300,222,817	0.8	139,952,613	-7	59

Fuente: Presupuesto programático devengado proporcionado por la CNDH. Disponible en Internet: <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm>

*El ejercicio programático devengado no determina el gasto en forma separada de la defensa y la promoción de los derechos humanos.

Se ha destinado un porcentaje importante de recursos para la defensa y promoción de los derechos humanos: de 2000 a 2006 se ha otorgado un 63 por ciento en promedio con respecto del presupuesto total. El gasto en estos rubros significa más de la mitad del presupuesto total otorgado, como parte del financiamiento a la tarea más importante de la CNDH, que es la defensa y promoción de los derechos humanos.

El año 2000 es el período que menor porcentaje recibió (55 por ciento) para realizar la tarea en cuestión, pero al mismo tiempo significó un punto

de partida ascendente en la asignación de recursos, llegando a su mejor momento durante 2003, representando 72 por ciento del presupuesto total asignado. De 2003 a 2006 se ha manifestado un notable descenso, siendo 2006 el más bajo, con 59 por ciento.

La siguiente tabla nos muestra la fluctuación del porcentaje destinado a la defensa y promoción de los derechos humanos en forma desagregada.

Tabla 4
Porcentaje del gasto en la defensa y promoción de los
derechos humanos con respecto al presupuesto real otorgado

Año	% Defensa y/o protección de los derechos humanos	% Promoción y/o difusión de los derechos humanos
2000*	55	
2001	33	24
2002	46	22
2003	46	26
2004	39	27
2005	41	21
2006	40	19

Fuente: Presupuesto programático devengado proporcionado por la CNDH.

*El ejercicio programático devengado no determina el gasto en forma separada de la defensa y la promoción de los derechos humanos.

Las cifras muestran claramente que la CNDH ha destinado mayores recursos y, por consiguiente, importancia, a la defensa y protección de los derechos humanos que a la promoción y difusión, siendo 2002 y 2003 los años en que mayores recursos se destinaron, 46 por ciento del presupuesto anual. Cabe señalar que en el presupuesto programático devengado para el año 2000 no se establece la diferencia en el gasto destinado a la defensa y protección del destinado a la promoción y difusión de los derechos humanos.

Es evidente que la protección y defensa de los derechos humanos representa la principal actividad, ya que implica tramitar quejas y tomar acciones frente a otras instituciones públicas a través de las recomendaciones y la

implementación de programas versados en distintos temas de la compleja realidad social de nuestro país. De este modo, la protección de los derechos humanos, la tarea fundamental, resulta ser también la actividad más costosa de la CNDH.

La promoción y difusión de los derechos humanos consiste en la integración de programas para promover los derechos humanos, educación en derechos humanos, materiales de apoyo para conocer y divulgar los derechos humanos, así como espacios radiofónicos y televisivos, organización de eventos académicos y la edición y distribución de publicaciones, entre otros. Sobre la educación en derechos humanos podemos decir que no existen modelos de enseñanza que se den a conocer a través de los informes, ni las metodologías que utiliza; no existen programas de estudio ni indicadores de calidad. A pesar de esto, no podemos desestimar que el organismo en cuestión ha realizado, año con año, diversos foros y eventos relacionados con la promoción y divulgación de los derechos humanos.

Dentro de estos eventos destacan algunos que presentan gastos que, en cierto modo, parecen innecesarios. Nos referimos al Primer y Segundo Encuentro Nacional entre la CNDH, las Comisiones Locales y las ONG, que se llevaron a cabo en Puerto Vallarta, Jalisco ("Hacia un diálogo permanente")³² y en Playa del Carmen, Quintana Roo ("En diálogo permanente").³³ Ambos eventos fueron organizados a través de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de la CNDH con la finalidad de ejecutar los programas de capacitación en materia de derechos humanos.³⁴

Tabla 5
Presupuesto ejercido para los encuentros
(Pesos mexicanos)

Puerto Vallarta	Playa del Carmen
5,716,475.68	9,959,484.1

Fuente: CNDH. Solicitud de Información, expediente 2004/83-T.

³² Se llevó a cabo del 12 al 14 de noviembre de 2003.

³³ Se llevó a cabo del 8 al 10 de septiembre de 2004.

³⁴ Consúltase el artículo 51, apartado B, fracciones IV y V del Reglamento Interno de la CNDH.

La información otorgada por la CNDH respecto de estos eventos muestra un gasto innecesario de recursos en playeras y calcomanías, por ejemplo. Asimismo, los eventos se realizaron en destinos turísticos que implican costos elevados.

Causa una particular inquietud la realización del Segundo Encuentro Nacional entre la CNDH, las Comisiones Locales y las ONG, por dos razones. La primera es el incremento considerable de recursos en proporción al primer encuentro, con miras al periodo de elección del titular de la CNDH. En esta ocasión se convocaron a 640 organizaciones no gubernamentales, entre las cuales había muchas no especializadas en derechos humanos.³⁵ En apariencia, la realización de este evento y los recursos empleados se debieron más a una campaña con miras a la reelección del titular de la CNDH, que a la promoción y difusión de los derechos humanos.

Si cotejamos las listas de las organizaciones participantes en el Segundo Encuentro frente a otras listas de organizaciones que apoyaron la reelección del titular de la CNDH, además de seguir encontrándonos con organizaciones no especializadas en derechos humanos y con organizaciones de carácter filantrópico, como clubes de leones y rotarios, vemos que organizaciones que participaron en el Segundo Encuentro se postularon ante el Senado a favor de la reelección del titular de la CNDH, según consta en documentación proporcionada por el propio Senado de la República.³⁶ Un claro ejemplo de ello son las organizaciones Productores del Maguey y sus Derivados, A. C. y Pumitas UNAM de B. C. S., A. C.

Otro aspecto que salta a la vista en materia de gasto en la promoción y difusión de los derechos humanos es la pauta publicitaria que paga la CNDH. Lejos de ejercitarse un gasto para promocionar y difundir los derechos humanos, se trata de un ejercicio de posicionamiento institucional que dista mucho de dar a conocer los derechos humanos.

Por ejemplo, tan sólo en septiembre de 2004 (previo al periodo de elección del titular de la CNDH) se ejercieron 782,911.32 pesos en inserciones en

³⁵ La propia CNDH proporcionó información de las 640 ONG que participaron en el Segundo Encuentro Nacional entre la CNDH, las Comisiones Locales y las ONG. De esta lista ponemos como ejemplo a las siguientes organizaciones: Productores del Maguey y sus Derivados, A. C. y Condóminos Unidos de los Héroes de Ecatepec, 1ª Sección, A. C.

³⁶ La información se proporcionó en el marco del juicio de amparo 1245/2004, promovido por Bernardo Romero Vázquez, el Centro de Derechos Humanos Fray Jacobo Daciano, A. C. y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

medios, contrastando con los gastos agregados de un trimestre completo en 2003, que corresponde a 1,245,200 pesos.³⁷

Asimismo, dentro de las actividades de promoción, ciertas ediciones y publicaciones han dado muestra de no sujetarse a necesidades institucionales y de la sociedad en su conjunto, ya que se ha gastado en trabajos e investigaciones que, si bien es cierto pueden contener importantes aportaciones a la ciencia jurídica, para la realidad de los derechos humanos y la sociedad de nuestro país se vuelven obsoletas e innecesarias.³⁸ Esto va en el sentido de que ciertas aportaciones e investigaciones se alejan de hechos concretos que tienen que ver con violaciones a los derechos humanos en diversas partes de nuestro país. Así, las investigaciones no abordan problemas prioritarios y no están acorde con el contenido de las quejas que se presentan ante el organismo.³⁹

En lo que se refiere a los gastos no destinados a la defensa y promoción de los derechos humanos, estos recursos, según el presupuesto programático devengado elaborado por la propia CNDH, se han destinado en la administración de recursos humanos, materiales y financieros; en ayudas, subsidios y trasferencias por conceptos de la seguridad social; al pago de seguros; al pago de diversas aportaciones al gobierno federal; así como a la capacitación a servidores públicos de la CNDH. El siguiente cuadro muestra los montos reales destinados anualmente para estos rubros, así como el porcentaje que representan frente al presupuesto real otorgado.

³⁷ J. Salgado, O. Tecalco, "Análisis de gestión de la CNDH 2000-2004", Fundar, Centro de Análisis e Investigación. México, 2005, p. 23. Disponible en Internet: <http://www.fundar.org.mx>

³⁸ Véase por ejemplo las siguientes publicaciones elaboradas por el Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH: "Derechos humanos, entre la *ratio* y la *iuris* y la *ratio scripta*" y "Los obispos y la audiencia de la Nueva Galicia, un amasiato en el siglo XVI". Como estos ejemplos podemos citar otros, cuyos contenidos distan de tener utilidad de primera necesidad para la difusión y promoción de los derechos humanos.

³⁹ Programa Atalaya, *Análisis de gestión de la CNDH en 2003*, Instituto Tecnológico Autónomo de México-La Ronda Ciudadana, México, 2004, p. 11.

Tabla 6
Otros gastos ejercidos por la CNDH
(Pesos mexicanos, base 100 = 2006)

Año	Otros gastos ejercidos*	Gasto porcentual respecto del presupuesto real otorgado (%)
2000	172,208,381	40
2001	214,904,407	39
2002	178,438,143	31
2003	188,665,319	28
2004	238,779,763	35
2005	292,543,640	40
2006	EN EJERCICIO	

Fuente: Presupuesto programático devengado proporcionado por la CNDH.
Disponible: <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm>

*Excluye gasto en defensa y/o protección, y promoción y/o difusión de los derechos humanos.

Los gastos que se han ejercido para estos rubros o programas no van más allá de 40 por ciento del total de los recursos que se destinan a la CNDH; sin embargo, los indicadores del presupuestos programático devengado no establecen de manera precisa el contenido exacto de cada uno de estos rubros, por lo que difícilmente se puede establecer un juicio de valor sobre el ejercicio de estos recursos. En este sentido, resulta indispensable conocer las contribuciones fiscales de la CNDH y sus aportaciones al gobierno federal, los gastos de mantenimiento y arrendamiento de inmuebles, y los gastos de suministros y bienes muebles, entre otros.

Como recomendación general, es importante que para la adecuada elaboración del presupuesto y asignación de recursos a los distintos programas de la CNDH se elabore un diagnóstico previo sobre la situación de los derechos humanos en el país, en el que participe activamente la sociedad civil. En este sentido, el diagnóstico debe contener, como mínimo, los siguientes elementos:

- Situación de los derechos humanos en cada una de las entidades federativas, tomando en cuenta las violaciones más comunes;

- Determinación de los grupos sociales más afectados;
- Priorización de acciones con el objetivo de atender las violaciones más comunes y los grupos más afectados; y
- Análisis de las políticas públicas de derechos humanos implementadas durante el año, evaluando si las políticas atienden o no a las prioridades establecidas.

5. Conclusiones

El avance legal que significaron las reformas a la LCNDH, al artículo 102, apartado B constitucional, así como la entrada en vigor de la LFTAIPEG no se reflejó en un avance real y sostenido en la autonomía y la transparencia de la institución que salvaguarda los derechos humanos en nuestro país.

El nuevo procedimiento de elección del titular de la CNDH, que estableció las bases para avanzar hacia la efectiva independencia de este organismo al prever un verdadero mecanismo de participación ciudadana, no fue respetado en la elección de 2004. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hizo nugatorio, al dejar sin efecto el proceso de consultas a la sociedad que el artículo 10 de la LCNDH señala expresamente.

Queda pendiente que el Congreso de la Unión regule por ley la convocatoria y las bases de participación de la sociedad civil en el procedimiento de elección del *ombudsman* nacional, tal y como lo ordenan el artículo 102, apartado B de la Constitución, y no por Acuerdo político del Senado de la República como lo ha venido haciendo hasta ahora.

Queda pendiente también que la CNDH se conciba a sí misma, por la propia naturaleza de sus funciones, más como un aliado de la sociedad que como una autoridad estatal. En la medida en que se garantice la efectiva participación de la sociedad civil en la elección de su titular, su identificación con la sociedad y su legitimidad social quedarán también garantizadas.

En el tema de la transparencia, el derecho de acceso a la información está en una etapa de consolidación. Por ello, la forma en la que las instituciones hagan frente a su obligación de atender y entregar lo solicitado por el ciudadano, salvo lo que esté exceptuado por ley, será determinante en la formación de una cultura que permita que las instancias públicas estén sujetas al escrutinio ciudadano.

La CNDH, en su carácter de garante de los derechos humanos, entre ellos, el derecho a la información, tiene un papel de incidencia fundamental, pues la atención que de al ejercicio de este derecho marca una pauta a seguir por las autoridades a las que vigila. Por esta razón, urge que ajuste

su conducta a los más altos estándares de atención de solicitudes de información pública. La CNDH tiene frente a sí una serie de retos, algunos propios de la novedad del derecho de acceso a la información y otros consecuencia de una resistencia a comprender la nueva relación entre la ciudadanía y los órganos de Estado.

Algunos pendientes que esta institución podría atender de forma inmediata son: la difusión de la totalidad de las repuestas dadas a solicitudes presentadas,⁴⁰ modificaciones al Reglamento para armonizarlo con el espíritu de la LFTAIPG, el artículo 6º constitucional y los estándares internacionales de derechos humanos en la materia; la homologación de criterios para la clasificación de la información, haciendo prevalecer los que permitan la mayor apertura y publicidad de la información y hacer patente y manifiesto su compromiso con la transparencia evitando los cobros excesivos y reduciendo al máximo los obstáculos que pudieran inhibir el ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información.

Finalmente, el presupuesto forma parte del conjunto de instrumentos que posee un organismo para ejercer y optimizar su nivel de autonomía en la implementación de sus proyectos y su programación general anual. La CNDH es el organismo público en su género que recibe la mayor cantidad de recursos económicos. Para lograr una mayor eficiencia y efectividad en la gestión presupuestaria, es necesario que los objetivos para los que está destinado el presupuesto sean claros y precisos, pero sobre todo, estar orientados al objetivo general de la CNDH: la defensa y promoción de los derechos humanos.

⁴⁰ Difundir sólo el texto de las solicitudes que han sido realizadas no atiende integralmente el espíritu de la LFTAIPG. De forma particular, el artículo 47 establece ambas obligaciones. El numeral citado en juego dice a la letra: "las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica".

Fuentes de información

Bibliográficas

Programa Atalaya, *Análisis de gestión de la CNDH en 2003*, Instituto Tecnológico Autónomo de México-La Ronda Ciudadana, México, 2004.

Salgado, Juan, et. al., *Análisis de gestión de la CNDH 2000-2004*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2005. Disponible en línea: www.fundar.org.mx

Hemerográficas

Cano, Luis Miguel y Graciela Rodríguez, "Sobre el nombramiento del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", *Revista de investigaciones jurídicas*, número 28, Escuela Libre de Derecho, México, 2004.

Senado de la República. "Dictamen con punto de acuerdo en relación con la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su consideración general II", *Diario de los Debates del Senado de la República*, número 12, 11 de noviembre de 1999.

Senado de la República. "Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Diario de los Debates del Senado de la República*, número 15, del 11 de octubre de 2001.

Electrónicas

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Expedientes citados disponibles en línea en: www.cndh.org.mx

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Presupuesto Programático Devengado 2000-2005, disponible en línea en www.cndh.org.mx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto Programático de la CNDH 2000-2006, disponible en línea en:

<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuestos/index.htm>

Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Gubernamental.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH.

Resoluciones jurisprudenciales

Juicio de amparo. Expediente 1245/2004. Actor: Bernardo Romero Vázquez,
Centro de Derechos Humanos "Fray Jacobo Daciano" y Fundar,
Centro de Análisis e Investigación, A. C. Autoridad responsable:
Senado de la República.

