

El Centro Nacional de
Derechos Humanos

Un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos

3.10972
98c
00265 ej. 5

Miguel Ángel
Pulido Jiménez

El Centro Nacional de Derechos Humanos

Un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos

Miguel Ángel Pulido Jiménez
Fundar, Centro de Análisis e Investigación*

* Este trabajo forma parte de una investigación más amplia dentro del proyecto Monitor Ciudadano del Sistema *Ombudsman* coordinado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. y financiado por The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. El proyecto tiene como objetivo contribuir a la construcción de un modelo *Ombudsman* más transparente, democrático, incluyente, eficiente y proactivo, a través del análisis presupuestal y el desarrollo de propuestas concretas.

El Centro Nacional de Derechos Humanos

Un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos

Miguel Pulido Jiménez
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

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

Coordinación editorial: Alicia Athié
Diseño de forros: Deikon S.A. de C.V.
Diseño interno y formación: Genio + Figura
Impresión: Dissa Impresores S.A. de C.V.

© 2008 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Cerrada de Alberto Zamora núm 21, Villa Coyoacán, C.P. 04000, México D.F.

ISBN: 978-968-9347-12-5

Impreso en México.

Índice

I.	Introducción	3
II.	Investigar sobre derechos humanos, una responsabilidad de los OPDH	9
III.	El Centro Nacional de Derechos Humanos: la apuesta de la cndh para investigar sobre derechos humanos	15
IV.	Evaluación del Centro Nacional de Derechos Humanos y de sus mecanismos de rendición de cuentas	17
V.	Hallazgos	31
VI.	Términos de referencia para la investigación en los OPDH	51
	Fuentes de consulta	55
	Anexo 1	59
	Anexo 2	61
	Anexo 3	62

I. Introducción

La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante la CNDH o la Comisión) constituyó una de las más trascendentales reformas institucionales en la búsqueda de la consolidación democrática de México. Su origen data de 1990, y se inscribe en una ola de reformas institucionales de carácter internacional, sobre todo en América Latina, que da origen a organismos que, con fuertes influencias del ombudsman escandinavo, complementan el aparato estatal. Actualmente, la CNDH es uno de los cuatro órganos que nuestra Constitución General reconoce como autónomos¹ y tiene por mandato la protección, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.²

El fenómeno de creación de infraestructuras públicas destinadas a la protección y promoción de derechos humanos, dio origen a las llamadas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. En nuestro país, este fenómeno significó además la necesidad de adaptarse a un sistema federal. Así, es la propia Constitución la que ordena al Congreso Federal y a las legislaturas de las entidades federativas crear organismos de iguales características a la Comisión Nacional, creando el llamado sistema no jurisdiccional de derechos humanos.

¹ Los otros órganos son: el Instituto Federal Electoral (art. 41 de la Constitución), el Banco de México (art. 28 de la Constitución) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (art. 26 b). Por su parte el art. 102 B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de entidades federales, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. (...”).

² Ver art. 2 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Sin embargo, la CNDH destaca entre los 33 Organismos Pùblicos de Derechos Humanos (OPDH) que existen en México por su carácter de organismo federal, por la amplitud de sus atribuciones³ y por su superioridad en términos de facultades, recursos económicos y humanos.

Como ejemplo, baste señalar que para cumplir con los objetivos institucionales que le corresponden, para 2007 cuenta con una asignación presupuestal de más de 800 millones de pesos y con una plantilla laboral de más de 800 servidoras y servidores públicos adscritos en 13 sedes.⁴

La CNDH, en su carácter de órgano de Estado, al igual que el resto de los OPDH, puede (y debe) ser objeto del escrutinio ciudadano y de la participación ciudadana orientada a la incidencia en políticas públicas. Por ello, es importante tener una noción clara de su gestión, de la forma en que da cumplimiento a sus obligaciones, la eficiencia con la que gasta los recursos asignados y del modo en que atiende a las necesidades de la sociedad.

El presente estudio constituye un análisis de la CNDH como órgano de Estado involucrado (por ello en parte responsable) de la promoción y vigencia de los derechos humanos. De forma concreta de las acciones que realiza en materia de investigación académica sobre derechos humanos, así como estudios destinados a examinar las políticas públicas y la acción gubernamental en relación al respeto, vigencia y promoción de los derechos humanos.

El documento busca cubrir tres aspectos principales. El estudio y sistematización de información que permita construir términos de referencia sobre la actuación de los OPDH, de forma específica en materia de investigación y examen de: políticas públicas, legislación y acción gubernamental.

3 Véanse, por ejemplo, las fracciones VII, VIII, IX, XI, XII y XIII del artículo 6º de la Ley de la CNDH que establecen atribuciones amplísimas, referidas a todo el territorio nacional y interactuar con la totalidad de las autoridades del país (sin restricción de ámbito de competencia).

4 Cálculo propio con información obtenida de: www.cndh.org.mx, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2006

Otro, explorar el derecho de una organización civil, y de las personas en general, a conocer a profundidad, evaluar y posteriormente a incidir en el contenido y la orientación de los trabajos de los OPDH, a partir de un estudio de caso. Y, por último, a partir de la integración de los términos de referencia y el estudio de caso, presentar una propuesta para que los OPDH implementen programas de estudio e investigación sobre derechos humanos, o para que aquellos que ya los tienen, los revisen a la luz de este estándar.

Lo anterior con base en dos premisas. La primera, que las investigaciones sobre la problemática de los derechos humanos son complementarias de la defensa de los mismos y relevantes para la consolidación de la vida en democracia. La segunda, que al tratarse los OPDH de instituciones públicas, la sociedad debe contar con información suficiente para opinar y evaluar los resultados obtenidos y tener capacidad de incidencia.⁵

El documento se nutre de distintos análisis realizados entre 2003 y 2006 y se presenta bajo la siguiente estructura: primero, se aborda la relevancia de realizar estudios e investigaciones sobre derechos humanos subrayando las obligaciones que los OPDH tienen como instituciones de Estado con el respeto y promoción de los derechos humanos. Posteriormente, con la intención de introducir al estudio de caso se presenta una aproximación a la propuesta institucional de la CNDH al respecto.

A continuación se hace una evaluación del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), a la luz de tres mecanismos de rendición de cuentas, que incluye un análisis de los propios mecanismos.

⁵ La fiscalización e incidencia en la actuación de la CNDH destaca por partida doble, la primera, ya referida, en tanto que como órgano de Estado se encuentra sujeto a las reglas de la nueva realidad democrática que implican formas distintas de relación entre los gobernados y las autoridades. La segunda porque contribuir a incrementar la eficiencia de gestión de la CNDH es una forma de incidir en la situación de los derechos humanos y lograr su vigencia.

Esta sección, el estudio de caso, incluye también una sistematización de hallazgos y algunas reflexiones sobre la orientación y contenido de las investigaciones realizadas por el Centro así como notas para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas.⁶ La última parte del documento consiste en propuestas concretas para implementar programas o emprender acciones, por parte de los OPDH, de estudio e investigación sobre derechos humanos, con el propósito de complementar su defensa y contribuir a su vigencia y respeto.

6 La incorporación de este apartado está directamente relacionada con la intención de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de la CNDH y tienen un doble propósito. Por una parte complementan el análisis del CENADEH y además ejemplifican de forma muy especial necesarios cambios a los mecanismos de rendición de cuentas implementados por la CNDH.

II. Investigar sobre derechos humanos, una responsabilidad de los OPDH

Los organismos públicos de defensa y protección de los derechos humanos de Latinoamérica tienen una característica distintiva: son una adaptación de la tradición escandinava de órganos de supervisión de la actuación administrativa a las condiciones sociopolíticas propias de la región. Se trata de un modelo vinculado a las transiciones democráticas y al fin de regímenes autoritarios que agrega algunos elementos a los fundamentales de la figura clásica que tuvo su origen en Suecia. Así, “por un lado se le otorgan funciones explícitas y prioritarias en la defensa y protección de los derechos humanos y además una función de promoción y educación”.⁷

Como lo señala Roberto Cuellar, “hay acuerdo en la doctrina que la función principal del *Ombudsman* es la de supervisar el funcionamiento de la administración del Estado en defensa de los derechos humanos. En general, de esta función de supervisión se desprende la tarea fundamental de recibir quejas ciudadanas, tomar acción inmediata, llevar a cabo investigaciones y pronunciarse sobre los casos de mala administración para, efectivamente, lograr que se superen y se resuelvan”.⁸ En ese contexto, el *Ombudsman* revisa los actos administrativos, analiza sus defectos u omisiones y promueve soluciones.⁹

7 L. González Volio, *El Defensor del Pueblo. La Experiencia Latinoamericana*, IIDH, disponible en línea: <http://www.iidh.ed.cr/Comunidades/Ombudsnet/>. Consultado en agosto de 2005.

8 R. Cuellar, *Estándares mínimos para el establecimiento y funcionamiento del Ombudsman*, IIDH, disponible en línea: <http://www.iidh.ed.cr/Comunidades/Ombudsnet/>. Consultado en noviembre de 2005.

9 Una idea general del tipo de gestión institucional que se buscaba con la constitucionalización de la figura del *Ombudsman* en México se puede obtener del dato que para su creación se incorporó un apartado B al artículo 102 de la Constitución que originalmente contempla la figura del Ministerio Público. Es decir, se puede interpretar como la creación de un órgano encargado de perseguir las violaciones a derechos humanos en representación de la sociedad. Ver los comentarios a las reformas legislativas en L. Goslinga, A. Hernández y M. Ibarra en *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*. CNDH, México, 2002, p. 40.

Es precisamente la facultad de promover soluciones¹⁰ la que complementa y distingue el trabajo de un *Ombudsman*, permitiéndole mejorar las condiciones de vida de la población, no sólo a través de la denuncia y defensa, sino también de la propuesta. La efectiva protección de los derechos humanos implica su prevención y en otros casos su corrección, lo que supone estar atentos a las causas estructurales que producen o permiten violaciones a los mismos.

Esta aproximación a la necesidad de atender las causas de las violaciones a los derechos humanos o al aporte que éstos pueden hacer a la solución de problemas sociales se ha documentado en distintos ámbitos. Por ejemplo, Roberto Cuellar sostiene que en la formulación de estrategias y de políticas nacionales para combatir la pobreza extrema y para mejorar la situación de los pobres, generalmente no se adopta el enfoque de derechos humanos.¹¹ Esto es así a pesar de que, como lo señala Abramovich, el enfoque de derechos podría contribuir “a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos”.¹²

Vinculando la idea anterior, fomentar el enfoque de derechos, con el potencial que tienen los OPDH para la realización de estudios que relacionen políticas públicas y derechos humanos otros académicos han señalado el umbral de oportunidad que existe.

10 Para los fines de este trabajo entendemos por promoción de soluciones: el estudio y divulgación de situaciones de hecho (respeto y vigencia) y contenidos (ejercicio, exigibilidad y justiciableidad) de derechos humanos enfocados al control y mejoramiento de programas, instituciones y políticas públicas que impactan en la situación general de los derechos humanos en un contexto determinado.

11 *Op. Cit.* Cuellar.

12 V. Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril, 2006, p. 35. Abramovich a grandes rasgos propone que la utilidad de la incorporación del enfoque de derechos puede ir más allá de una simple delimitación de aspectos mínimos o de obligaciones negativas del Estado, convirtiéndose en un conjunto de medidas que orienten y dirijan la actividad estatal.

Por ejemplo, Christian Courtis señala que la facultad que tienen en general las comisiones de derechos humanos para recabar información y elaborar informes es relevante para “evaluar el grado de goce de los derechos de las personas”.¹³ En el contexto de las personas con discapacidad, Courtis considera que para medir el grado de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado “son necesarias cifras sobre el número de personas con discapacidad, la extensión y el grado de la accesibilidad de edificios públicos y edificios privados de uso público, el porcentaje de unidades de transporte público accesible, la cantidad de intérpretes de señas disponibles para enfrentar procedimientos públicos, el porcentaje de integración de niños con discapacidad en el sistema escolar regular, etcétera”.¹⁴

Otro ámbito desde el que se han elaborado propuestas concretas sobre el papel que deben cumplir los OPDH en relación a la promoción y vigencia de los derechos humanos, vía estudio y análisis, es el de las instancias internacionales. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó los llamados Principios de París (Asamblea General resolución 48/134),¹⁵ en ellos se reconoce la importancia de que las instituciones nacionales de derechos humanos puedan presentar: dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; así como análisis de todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los

13 Ch. Courtis, *Las Comisiones estatales de derechos humanos frente a los derechos de las personas con discapacidad y el derecho al agua*, Ponencia presentada en el marco del Curso Interdisciplinario de Alta Formación en Derechos Humanos, impartido en la Cd. de México, del 11 al 15 de julio de 2005.

14 Loc. Cit.

15 En octubre de 1991, el entonces Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ahora la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos –OACNUDH–) organizó una reunión con el fin de examinar y actualizar la información relativa a las instituciones nacionales de derechos humanos existentes. A la reunión asistieron representantes de instituciones nacionales, representantes de los Estados, las Naciones Unidas, sus organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Los participantes formularon amplias recomendaciones sobre la función y la composición de las instituciones nacionales de derechos humanos. Estas recomendaciones fueron adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993.

proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación.¹⁶

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general 10, señala que las instituciones nacionales desempeñan un papel decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos, de forma especial en la importancia que tales instituciones le den a los DESC a través del: minucioso examen de las leyes y las disposiciones administrativas vigentes, proyectos de ley, asesoramiento técnico del tema y la realización de investigaciones.¹⁷

Dos referencias extras relacionadas con organismos internacionales confirman la importancia de los trabajos de estudio, investigación y análisis de los OPDH. La Recomendación General xvII del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que señala que las instituciones nacionales deben cumplir con la función de examinar la política para la protección contra la discriminación racial y vigilar la correspondencia de las leyes con las disposiciones de la Convención. Y, el artículo 19 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (E/CN.4/RES/2002/33) que señala que los mecanismos nacionales de prevención tendrán la facultad de examinar periódicamente el trato de las personas privadas de libertad, hacer recomendaciones con el objeto de mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad y prevenir la tortura y hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en la materia.

16 Ver Principios de París, apartado 3.

17 Ver Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 10, La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada en el 19º periodo de sesiones (1998).

Organizaciones no gubernamentales internacionales han abordado el tema del estudio de la legislación y de las prácticas administrativas y la importancia que adquiere en el trabajo de los OPDH en relación con el respeto por los derechos humanos. El International Council on Human Rights Policy ha señalado entre los puntos de referencia para las instituciones nacionales de derechos humanos que éstas deben contar con facultades para comentar leyes y proyectos de ley.¹⁸

En suma, de lo anterior es posible concluir que el *Ombudsman*, por el contacto directo con la realidad de los individuos y con ciertas comunidades a través de sus quejas, el trato con las autoridades, el acceso privilegiado a información pública relevante¹⁹ y en general, por la naturaleza de sus funciones, está en posibilidades especiales de recopilar vasta información.

El uso adecuado de esta información le permitiría, entre otras cosas, incidir en políticas públicas y presentar propuestas de modificaciones a las leyes y, en esta medida, eliminar aquella normativa que pueda atentar contra el pleno goce de derechos o proponer nuevas medidas para asegurar su realización.²⁰

¹⁸ International Council on Human Rights Policy (ICHRP), *Evaluuar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos*, Versoix, Suiza, 2005.

¹⁹ Por ejemplo, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala en el artículo 43: “De conformidad con lo establecido en la presente ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido”. Por su parte, el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su fracción XIX, establece que será obligación de los servidores públicos: “Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado”

²⁰ Una apreciación similar la encontramos en el Informe del Programa Atalaya correspondiente a 2003, en donde se proponen los siguientes temas sobre los cuales el *Ombudsman* nacional podría realizar investigaciones: instructivos de supervisión para hospitales psiquiátricos; reglamentación de libertad de reunión; protección legal para los casos de internamiento involuntario en instituciones psiquiátricas; cómo revertir la insuficiencia de actividades laborales y educativas en las prisiones mexicanas; jurisdicción militar y violaciones a derechos humanos, entre otros. M. Labarca, *et. al.*, *Análisis de gestión de la CNDH en 2003*, Programa Atalaya, ITAM-Ronda Ciudadana, México 2004, p. 12.

III. El Centro Nacional de Derechos Humanos: la apuesta de la CNDH para investigar sobre derechos humanos

En sintonía con estas posibilidades, en México se han desarrollado espacios institucionales orientados a la investigación, análisis y propuestas de solución desde un enfoque de derechos humanos. En el caso de la CNDH, el CENADEH es la instancia que tiene como objetivo realizar estudios e investigaciones académicas en materia de derechos humanos.²¹

El Centro fue creado en 1997, por acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión, “con el propósito de sistematizar las actividades de promoción y capacitación en un espacio académico que permitiera, en el ámbito de la educación formal, desarrollar la investigación y la promoción de los derechos humanos, para dar respuesta a las necesidades sociales en nuestro país”.²²

Sin embargo, el Centro cesó sus actividades en 2000 sin haber obtenido los resultados esperados “debido a que no contó con una infraestructura que le permitiera dar continuidad a sus funciones”.²³ En octubre de 2001, ya en el periodo del actual presidente, el Dr. José Luis Soberanes, fue reabierto por acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH y permanece en funciones hasta la fecha (2007).

En ambas etapas (de 1991 a 2000 y de 2001 a la fecha) las actividades que le fueron asignadas al CENADEH se concentran en la investigación y promoción en materia de derechos humanos. A partir de 2005, las atribuciones del Centro

21 Este trabajo tomará como referencia aquellas actividades orientadas a la solución de los problemas actuales que vive el país, especialmente las investigaciones documentales que pudieran proponer líneas para su tratamiento y solución. El carácter público de la CNDH, y en consecuencia del Centro, da sustento al legítimo derecho de medir en qué forma se están cumpliendo los objetivos reconocidos y a incidir en la selección de otros.

22 <http://www.cndh.org.mx>. Consultado en diciembre de 2006.

23 *Ibid.*

se han ido modificando con la reincorporación de la administración de la biblioteca, el programa de publicaciones y la responsabilidad de establecer programas de intercambio académico.²⁴ Una última reforma al Reglamento Interno de la CNDH lo faculta para “organizar e impartir programas de formación académica en el campo de los derechos humanos”²⁵

Concretamente, de acuerdo al Manual de Organización General de la CNDH, son objetivos del Centro: realizar estudios sobre los derechos humanos y la investigación correspondiente a nivel académico; el intercambio con instituciones especializadas en la materia y la formación interdisciplinaria de investigadores. Además, según el mismo documento, el CENADEH “busca constituirse como un espacio de reflexión académica-interdisciplinaria en donde se estudie la problemática actual que vive nuestro país y el entorno internacional en materia de Derechos Humanos, para proponer, con base en investigaciones documentales de carácter teórico, metodológico o empíricas, líneas de acción para su tratamiento, así como promover el enriquecimiento bibliohemerográfico de la biblioteca y elaborar el programa editorial, la edición y distribución de publicaciones”.²⁶

A estos aspectos nos referiremos en el presente estudio, en concreto, a las tareas de investigación que la CNDH realiza para buscar soluciones a la problemática en materia de derechos humanos. Lo anterior, en la medida en que la información que produce y difunde nos permite.

24 Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2005. www.cndh.org.mx. Consultado en noviembre de 2006.

25 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2006. Esta actividad se había considerado en el periodo inicial del Centro. Posteriormente, durante 4 años, desapareció de entre los objetivos formalmente reconocidos, aunque a últimas fechas se venía realizando a través de diplomados y dos programas de posgrado.

26 *Op. Cit*, Manual de Organización General.

IV. Evaluación del Centro Nacional de Derechos Humanos y de sus mecanismos de rendición de cuentas

A continuación se presenta una evaluación del funcionamiento y resultados de la gestión del CENADEH. El análisis que se presenta se desarrolla sobre tres de los mecanismos de rendición de cuentas vigentes: el informe anual de actividades de la CNDH –sólo la parte pertinente al Centro–; la elaboración de la cuenta pública –también, sólo en lo que corresponde al CENADEH–; y los informes anuales que debe elaborar el Director del Centro para el Presidente de la CNDH.

1.- Informe anual de labores

El informe anual de actividades es un mecanismo de rendición de cuentas privilegiado y, en algunas comisiones de derechos humanos, el único que existe. El informe anual obliga, por un lado, a realizar una evaluación de las actividades del año transcurrido y, por otro, a proporcionar la información necesaria para que los legisladores y la sociedad evalúen su trabajo.²⁷

En el caso del CENADEH, se trata del mecanismo formal que se ha instrumentado para la rendición de cuentas vertical (hacia la ciudadanía),²⁸ pues el informe anual de labores de la CNDH contiene un apartado específico que corresponde a las actividades desarrolladas por el Centro.

27 El informe anual de actividades es considerado por el ICHRP como uno de los puntos de referencia de actuación de las instituciones nacionales de derechos humanos. Al respecto señala, que las instituciones nacionales de derechos humanos “deben rendir cuentas no sólo al órgano estatal al que la institución nacional reporta directamente (por ejemplo a una comisión parlamentaria), sino al público en general.

28 Para una explicación más a detalle sobre las formas de rendición de cuentas de los OPDH consultar O. Tecalco, *El informe de actividades de los organismos públicos de derechos humanos, un mecanismo de rendición de cuentas*, Fundar, Centro de Análisis e Información, A. C., México, 2006.

Sin embargo, a pesar de ser ésta una oportunidad clave para informar a la ciudadanía sobre lo que se hizo en cada ejercicio, con qué fin, con qué medios y con qué resultados, dicho apartado sólo reporta las actividades realizadas en términos generales. No se logra explicar y justificar la gestión de acuerdo a los objetivos, metas, acciones realizadas y los recursos asignados. El informe no satisface plenamente la obligación de transparentar la gestión y permitir la vigilancia de otros poderes y de la sociedad.

En los informes de 2002 a 2006, lo reportado sobre producción se limita a una relación de trabajos sin mayores especificidades que, en el mejor de los casos, señalan o hacen referencia los títulos de las obras elaboradas y/o en proceso de elaboración. Por ejemplo, en el Informe Anual de Actividades de la CNDH correspondiente a 2002 sobre lo realizado por el Programa de Investigación, Intercambio, Formación y Documentación Académica en Materia de Derechos Humanos (el Programa) se reportan los nombres de seis trabajos elaborados por investigadores internos y dos por investigadores externos.²⁹

Información de características muy similares es ofrecida en 2003. Después de explicar los objetivos del Programa, el informe se limita a señalar los nombres de cinco títulos y de cinco artículos especializados.³⁰

-
- 29 Las obras de investigadores del Centro reportadas son: *El Ombudsman municipal en México y en el mundo*; “Dignidad y Derechos Humanos. Un breve recuento”; “Derechos Humanos, entre la *ratio iuris* y la *ratio scripta*”; “Claves críticas del multiculturalismo”; “Peña de muerte. Derecho a la vida o a ser privado de ella conforme a lo previsto por las leyes”; “Libertad religiosa en México: Antecedentes y tratados internacionales”. Mientras que como obras de investigadores externos se reportan: *Los problemas del Derecho Indígena en México y Protestantismo. Diversidad y tolerancia*.
- 30 Como títulos en derechos humanos se reportan: *Primer Concurso de Reflexión sobre los Derechos Humanos 2002; Ética Jurídica; Terrorismo, guerra y nuevo orden internacional*; Cuadernos de Trabajo del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH, Serie Estudios Coyunturales; *EZLN, violencia, derechos culturales y democracia y; Derechos Humanos y derechos indígenas en el orden jurídico mexicano*. Mientras que como artículos especializados se reportaron: “La política del Estado mexicano frente a la insurrección del EZLN”, en *Culturas de la Paz. Seguridad y Democracia en América Latina*, UNAM, CRIM, DGAPA, 2003; “Los obispos y la audiencia de la Nueva Galicia, un amasijo en el siglo xvi”, en la obra colectiva *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas*, t. II, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha; Reseña del libro de Peter Guardino, “Campesinos y política en la formación del Estado nacional en México. Guerrero, 1800-1857”. En *Estudios de historia moderna y contemporánea*, núm. 26, julio-diciembre, 2003; “El tercer Concilio provincial mexicano, o cómo los obispos evadieron al Real Patronato Indiano”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. xv, marzo, 2003 y; “La naturaleza jurídica del *ius gentium* de acuerdo a la doctrina de Francisco de Vitoria. Estudio breve en honor al pensamiento de Antonio Gómez Robledo”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. xvi.

No hay información sobre la motivación para abordar esos temas, los resultados esperados o la forma en la que abona a los objetivos del Centro.

El informe 2004 presenta aún mayor opacidad. Se omite la relación de producciones individuales (título, obra y medio de publicación), resultando la información tan ambigua, que no es posible determinar cuáles fueron las actividades efectivamente desarrolladas por el Centro con motivo del Programa. Lo reportado en este rubro es lo siguiente:

Respecto de las investigaciones y/o estudios individuales proyectados por cada uno de los investigadores del CENADEH, en este periodo se continuó con su desarrollo en términos de los cronogramas aprobados.

La tendencia a incluir poca información continúa en el informe 2005. Aunque presenta algunas incorporaciones, como son: mencionar la creación del Comité Editorial de la CNDH,³¹ informa sobre la aprobación de cinco dictámenes por este órgano y una relación de la capacitación y formación que toman los investigadores, el informe sigue presentando datos poco relevantes.

El informe 2005 reporta lo siguiente:

Durante el periodo sobre el que se informa el personal académico del Centro Nacional realizó 63 proyectos de investigación, dentro de los cuales también se incluyen artículos de índole jurídica publicados en reconocidas revistas de derecho y artículos periodísticos.

El lenguaje empleado es tan abierto que no permite conocer si los resultados han sido positivos, la calidad, la pertinencia y los temas abordados por los trabajos.

³¹ Conviene señalar que como parte de las actividades de este proyecto, se había solicitado insistentemente información sobre la actuación del Comité, sin embargo las solicitudes no habían sido atendidas debido a que el Comité no había sido creado.

En general, nada dice esta información sobre el desempeño de las y los servidores públicos que laboran en el Centro y sobre la eficiencia en el ejercicio de recursos que originalmente son provistos por la ciudadanía.

En 2006, el informe presenta cambios en lo formal pero no en lo sustancial. Ahora se incluye un apartado sobre las temáticas de estudio que son abordadas por los investigadores³² y una relación de proyectos concluidos. Se reporta lo siguiente:

Durante el periodo sobre el que se informa, el personal académico del Centro Nacional concluyó los siguientes proyectos de investigación: 1) La investigación en embriones humanos. Aspectos biomédicos y biojurídicos; 2) La construcción jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales en México; 3) Bioética y Derechos Humanos; 4) Derechos Humanos y Estado liberal; 5) El uso de técnicas de reproducción asistida como un componente del derecho a la salud y a la reproducción; 6) Derechos reproductivos; 7) Debate multicultural y Derechos Humanos; 8) El Gobernador y los derechos de los pueblos indios, Benito Juárez en Oaxaca; 9) El protocolo facultativo contra la tortura en México; 10) Seguridad nacional y migración. El caso de México y Estados Unidos de América; 11) El acceso al agua potable como derecho humano, implicaciones del acceso al servicio en México y España; 12) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral frente a las elecciones de 2006; 13) Estudio comparado de la democracia interna de partidos políticos; 14) Bancos jurídicos electorales; 15) Problemas de integración de la

³² Los temas enumerados en el Informe son los siguientes: 1) Bioética y derechos sociales; 2) Derechos reproductivos; 3) Multiculturalismo, Derechos Humanos y el Estado constitucional democrático; 4) Derecho de los pueblos indios; 5) Antropología jurídica y comunidades indígenas; 6) Violaciones a los Derechos Humanos de las mujeres migrantes en México; 7) Tribunales constitucionales y Derechos Humanos; 8) Los Derechos Humanos en la jurisprudencia mexicana. Seguridad jurídica; 9) Acceso al agua potable como derecho fundamental; 10) Los Derechos Humanos a partir de las Recomendaciones de la CNDH; 11) La protección de los Derechos Humanos de los grupos vulnerables en México. Políticas de acción afirmativas, y 12) Derechos de las personas con discapacidad.

ley en el siglo XIX; 16) Domingo de Soto en el debate indiano. La tesis de *Dominio Infidelium*; 17) La resistencia alemana frente al nacionalsocialismo. Un eslabón hacia la construcción del concepto de dignidad de la persona; 18) Antropología jurídica comparativa de Mesoamérica; 19) El acceso al agua potable como derecho humano; 20) Los derechos de los aborígenes en el marco del multiculturalismo en Canadá; y 21) La figura jurídica del amparo. Análisis de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857.

Adicionalmente, el personal académico del Centro elaboró, durante este periodo, 115 artículos de índole jurídica para su publicación en revistas jurídicas, prensa y en las publicaciones que periódicamente edita la Comisión Nacional, entre ellas las revistas *Este País*, *Iuripolis* y la revista electrónica de la Universidad Michoacana; los diarios *El Universal* y *Milenio Diario*, así como en la *Gaceta* de la CNDH y en la revista del CENADEH *Derechos Humanos México*. (El énfasis es nuestro).

Como se aprecia, el informe sólo presenta un incremento en su extensión. La enumeración de temas, pero sobre todo, la mención de los 115 artículos realizados es insuficiente como herramienta para la rendición de cuentas. El informe debe ser detallado y sustancial (con información relevante sobre lo actuado), y no sólo cumplir una formalidad con cifras.

En estos términos, se trata de un ejercicio restringido y poco útil para lograr su objetivo: informar a la ciudadanía y al resto de poderes sobre la racionalidad y eficiencia detrás del ejercicio público.

En conclusión, el contenido de los Informes Anuales de Actividades en la etapa 2002-2006 poco nos dice sobre la eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos. De lo informado no es posible identificar cuáles fueron los criterios por los que se eligió un tema como relevante, qué objetivo se persigue con su realización, cuántos recursos se comprometieron en su de-

sarrollo, qué obstáculos se enfrentaron, cuáles fueron las lecciones aprendidas, cuáles son los alcances de dichas actividades y otra información relevante para que la ciudadanía esté efectivamente informada.

Por último, llama la atención el enfoque de los temas que, según los informes, se investigan. Muchos de ellos son poco relevantes a la luz de la problemática actual de la sociedad mexicana y no contienen propuestas. Por su relevancia, se profundiza en estos aspectos más adelante, en el punto V.

2.- Cuenta pública

Como se señaló anteriormente, una de las condiciones de operación que distingue a la CNDH en su carácter de órgano nacional del resto de los OPDH, es la superioridad en asignación de recursos, lo que le permite crear unidades con especificidades y mandatos particulares. Tal es el caso del CENADEH que cuenta con una partida presupuestal especial para la realización de los objetivos asignados.

Es cierto que el simple conocimiento de una partida presupuestal nos dice poco sobre la suficiencia de los recursos para cumplir con los objetivos planteados. Son necesarios mayores elementos, para tener claridad sobre la organización administrativa y funcional del presupuesto y poder determinar el alcance de los recursos.

Por eso la información presupuestaria es importante. En principio, el presupuesto (el documento que contiene la orientación, el destino y el monto de los gastos previstos) permite identificar la asignación de prioridades y nos muestra la realidad que subyace a los discursos públicos. Por su parte, los documentos con los que se comprueba el ejercicio presupuestal nos permiten conocer la disciplina y eficiencia en el gasto público.

A continuación se presenta una relación de las partidas presupuestales que ha recibido y ejercido el CENADEH en el periodo 2002-2005.

Tabla 1. Evolución del Presupuesto
(cifras en millones de pesos constantes de 2006)

Año	Presupuesto ejercido por el CENADEH	Total CNDH
2002	14.4	574.38
2003	21.5	667.77
2004	17.9	688.75
2005	33.0	732.24

La Tabla 3 muestra que, a pesar de una pequeña reducción en términos reales entre 2003 y 2004, existe una tendencia a incrementar el presupuesto asignado al CENADEH a lo largo de cuatro años. En 2002, los recursos ejercidos por el Centro correspondían a 2.6% del presupuesto total de la CNDH mientras que para 2005 la partida ejercida por el CENADEH significó 4.2% del monto total que recibió la CNDH. Este incremento presupuestal coincide con la asignación de mayores responsabilidades y tareas al Centro, de entre las que destacan la reasignación de los programas editorial y de publicaciones. Esta información nos permite concluir que existe una previsión de asignar mayores recursos al Centro conforme se incrementan sus responsabilidades.

Satisficha, aunque brevemente, la asignación veamos ahora la comprobación del ejercicio presupuestal. En cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la CNDH emite de forma periódica los Análisis del Ejercicio Programático del Gasto Programable (Análisis Programático). Éstos forman parte de los sistemas de contabilidad que “deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y en general de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal”.³³

³³ Art. 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. También contienen información relevante sobre este aspecto los artículos 41 y 42 de la misma Ley y 129-132 de su reglamento.

Los Análisis Programáticos son especialmente relevantes respecto a la comprobación del ejercicio presupuestal, pues contienen un indicador de metas por unidad responsable a través del cual se busca medir el cumplimiento de los objetivos establecidos y con ello dar cuenta de la eficacia y eficiencia del gasto público.³⁴

En 2003, la Dirección General del Centro Nacional de los Derechos Humanos tuvo a su cargo los programas de Investigaciones y Eventos Académicos y de Atención a Usuarios e Incremento y Difusión del Acervo Bibliográfico. En el mismo año, cada uno de estos programas fue presentado en el Análisis Programático con objetivos diferenciados e indicadores y metas distintas,³⁵ siendo uno de los indicadores: Índice de investigaciones y eventos académicos, y su fórmula: Proyectos de investigación y eventos desarrollados / proyectos de investigación y eventos programados.

Sobre este indicador y esta fórmula caben los siguientes comentarios. En primera instancia, un proyecto de investigación y la realización de un evento académico son de naturaleza pronunciadamente diferente. Al ser poco similares en duración, recursos comprometidos –tanto humanos como financieros–, objetivos y resultados, no es adecuado reunirlos en un mismo indicador.

La información contable sobre el presupuesto debe facilitar el conocimiento del uso eficaz y eficiente de los recursos públicos y estos indicadores no cumplen con su cometido.

34 Una definición de indicador estratégico difundida por la SHCP es: “parámetro cualitativo y/o cuantitativo que define los aspectos relevantes de los programas y proyectos sobre los cuales se lleva a cabo la evaluación para medir el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en términos de eficiencia, eficacia y calidad, para coadyuvar a la toma de decisiones y corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos”, disponible en línea: www.indetec.gob.mx/e-financiero1/glosario.asp?letter=i. Consultado en marzo de 2006.

35 Una reproducción de la parte pertinente del Análisis puede ser consultada en el Anexo 1.

Una meta no debería considerarse igualmente cumplida sin importar si son ocho conferencias las que se realizan³⁶ o son ocho los estudios a profundidad sobre la situación de los derechos humanos en todo el país³⁷ los que son elaborados.

Tampoco existió, durante 2003, una relación directa entre los objetivos reconocidos para el Programa de Investigaciones y Eventos Académicos y el indicador construido. El indicador que revisamos, omite hacer referencia a la celebración de convenios para la realización de proyectos de investigación, la coedición de publicaciones y la celebración de conferencias. De acuerdo al objetivo reconocido, estos son los aspectos que deben fomentarse. En ese mismo año, el Centro fue evaluado con un indicador deficiente que toleró como válidas acciones que no necesariamente eran acordes a la meta trazada. El objeto de medición fue distinto del reconocido en el objetivo.

En 2004 las deficiencias son mayores. Al margen de los cambios en la presentación de la información (aspecto que no depende de la CNDH sino de los criterios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece), lo que en realidad nos ocupa es que a las fallas detectadas para 2003, debe sumarse otra: la integración de la totalidad de las acciones a realizar en un mismo indicador.³⁸

En el Análisis Programático 2004, la fórmula para medir el cumplimiento de la meta específica fue: Acciones realizadas para promover la cultura de los derechos humanos / Acciones programadas para promover la cultura de los derechos humanos x 100.

36 Por ejemplo, en el Informe sobre el Gasto Público del Presupuesto correspondiente al primer trimestre de 2003 la CNDH señala que los eventos académicos que contribuyeron a lograr 4 veces lo programado fueron conferencias. Entre ellas están las siguientes: “*La Carta Magna de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y Pena de Muerte y Violaciones de los Derechos de los Mexicanos Condenados a Sufirla*” Informe sobre el Gasto Público del Presupuesto, p. 27, disponible en línea: www.cndh.org.mx. Consultado en enero de 2006.

37 Por ejemplo, entre enero y mayo de 2003 el CENADEH contrató, para contribuir a la realización de la obra determinada “Enciclopedia de Derechos Humanos”, los servicios externos de las siguientes personas: Adolfo Guardado Gutiérrez, Alexandra Mendoza Chipuli y Alma Rosa Albarrán Nuñez por un total de \$236,000. Dicha obra no se ha reportado como publicada, al menos en los informes 2003, 2004 y 2005.

38 Una reproducción de la parte pertinente del Análisis Programático puede ser consultada en el Anexo 1.

En este año el CENADEH programó como meta específica 11,464 acciones. Estas deficiencias se dimensionan mejor a la luz de un ejemplo hipotético.

Con este indicador, habría bastado que el CENADEH hubiera atendido 12,000 solicitudes de préstamo de libros de su biblioteca para superar la meta anual programada, incluso sin haber producido una sola publicación, estudio, investigación o actividad relacionada con la problemática de los derechos humanos que actualmente aqueja al país (no debemos olvidar que este es el objetivo formalmente reconocido).

Con esta información no es posible conocer si el gasto de los recursos públicos se realizó de forma eficiente y eficaz. Tampoco permite a la ciudadanía saber si efectivamente se ha avanzado en la consecución de los objetivos del Centro. No es correcto que se valoren en idéntica forma el préstamo de un libro para consulta dentro de una biblioteca que la contratación de servicios externos para la realización de una investigación por más de un millón de pesos.³⁹

Para 2005 se empleó el mismo indicador, con la salvedad que para este año, a la par de la incorporación de nuevas tareas, el presupuesto del Centro prácticamente se duplicó (ver Tabla 1). También cambió la actividad prioritaria, que fue: “desarrollar proyectos de investigación en materia de derechos humanos, ofrecer servicios biblioherográficos y de publicación”.⁴⁰

Pero el cambio de actividad prioritaria (que refleja de mejor forma los objetivos institucionales reconocidos reglamentaria y normativamente para el CENADEH) no se acompañó de cambios al indicador.

39 En marzo de 2004, la Secretaría de Administración de la CNDH contrató, a petición del CENADEH, los servicios de José Máximo Carvajal Contreras para la elaboración de una investigación y un informe especial relacionado con las bandas conocidas como mara salvatruchas por un monto de \$1,304,347.82 (un millón trescientos cuatro mil trescientos cuarenta y siete pesos 82/100. M. N.). Dicha investigación no ha sido publicada 2 años después de su contratación. Este aspecto será abordado con más detalle en el apartado v dedicado a los hallazgos.

40 Análisis del Ejercicio Programático del Gasto Programable Devengado de los Indicadores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al Cuarto Trimestre de 2005. p. 10, disponible en línea: www.cndh.org.mx. Consultado en enero de 2006.

La información siguió siendo insuficiente. Por ejemplo, siguió siendo posible justificar el ejercicio presupuestal (en este caso 32 millones de pesos) sólo con préstamos de libros y la realización de múltiples conferencias.

Para dar mayor claridad a los argumentos expuestos conviene contrastar los indicadores del Centro con los de otra institución que tiene objetos similares y cuyas metas e indicadores son elaborados de mejor forma. El Instituto Mora tiene entre sus índices administrativos de productividad los siguientes: 1.- artículos aceptados con arbitraje / total de investigadores; 2.- artículos publicados con arbitraje / total de investigadores; 3.- capítulos aceptados con arbitraje / total de investigadores; 4.- capítulos publicados con arbitraje / total de investigadores; 5.- y libros aceptados con arbitraje / total de investigadores.⁴¹

Durante 2005 el Instituto Mora midió el cumplimiento de sus metas específicas con la siguiente fórmula: publicaciones arbitradas en 2005 entre el total de investigadores x 100 / publicaciones arbitradas en 2004 entre el total de investigadores. Además establece un universo de cobertura de 70 publicaciones entre el total de investigadores.

No es objeto de este estudio hacer apreciaciones sobre la calidad de los indicadores del Instituto Mora, para medir el nivel de productividad de ambas instituciones, ni tampoco hacer comparaciones entre los estudios publicados. La única intención de contrastar los indicadores es evidenciar que en efecto es posible que el Centro desarrolle indicadores más precisos.

⁴¹ Disponible en línea en: <http://www.mora.edu.mx/index.php?method=textos&idarea=183>. Consultado en noviembre de 2006.

3.- Informes anuales internos

Otro de los mecanismos de rendición de cuentas es la elaboración de informes para otras áreas administrativas de la propia institución. Sobre el particular, el Manual de Organización del CENADEH establece la obligación por parte del Director del Centro de elaborar el informe anual del mismo para ser presentado al Presidente de la Comisión.

No obstante la relevancia de este mecanismo, es poco lo que se puede anotar sobre él. Tanto en 2003 como en 2004, dichos informes no fueron elaborados, según lo afirmó el propio Director del Centro al dar respuesta a solicitudes de información.

La respuesta ofrecida fue la siguiente:

“se le hace saber que el CENADEH no elaboró informes individualmente en 2003 y 2004; sin embargo, en los informes del Presidente de esta Comisión Nacional se encuentra especificadas las actividades que llevo cabo el Centro”.⁴²

En este caso en particular, conviene llamar la atención sobre el derecho de los gobernados a que las autoridades produzcan y generen información. Bajo este criterio, el derecho a acceder a la información bajo resguardo de las instancias públicas o de gobierno implica necesariamente que las y los servidores públicos encargados cumplan con el mandato de elaborarla.

Al no elaborar los informes no sólo se deja de cumplir una obligación administrativa, que debe ser atendida por el órgano interno de control, también se restringen las posibilidades de sociedad de participar informadamente en el debate de lo público.

42 Según consta en el oficio 00546 de fecha 13 de enero de 2005 firmado por el Director General del Centro Nacional de Derechos Humanos, Licenciado Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri. [Sólo parte pertinente]

Cuando el Centro falta a la obligación de generar la información, lesiona indirectamente uno de los derechos máspreciados en la vida democrática, la participación política.

4.- Conclusiones sobre los mecanismos de rendición de cuentas analizados

El análisis anterior mostró que ninguno de los mecanismos de rendición de cuentas abordados ofrece, por sí mismo, información suficiente que justifique qué, cómo, con qué recursos, bajo qué justificación y con qué resultados se hizo. Podría argumentarse que no es la naturaleza de tales mecanismos lograr por sí solos satisfacer estas interrogantes, no obstante, aún complementándolos no es posible obtener un panorama claro de la gestión del Centro.⁴³

Este aspecto adquiere una relevancia especial si consideramos que, en los últimos cuatro años, el presupuesto del Centro se ha incrementado en más de 100 cien por ciento sin que se hayan incrementado o mejorado los mecanismos de rendición de cuentas, por el contrario, hay menos información y es más ambigua. En conclusión: hay más opacidad. Por tanto, bajo estas condiciones no es posible concluir con certeza si los incrementos en el presupuesto han sido o no justificados toda vez que no existe información confiable sobre el impacto del trabajo del Centro.

43 Por ejemplo, si el informe anual de actividades tuviera información suficiente sobre los proyectos de investigación, la racionalidad detrás de la elección de los temas, los investigadores dedicados a cada proyecto y la expectativa de cuándo se terminarán tales trabajos, sumado al informe anual de actividades presentado al presidente de la Comisión, se podría saber bajo qué circunstancias se consideró satisfecha la meta de la cuenta pública. Sin embargo, lo revisado guarda una distancia considerable con la hipótesis anterior.

V. Hallazgos

Durante la elaboración del reporte se presentaron distintos hallazgos que se mencionan en virtud de su relevancia. La mayoría de las conclusiones a las que se hará referencia surgen del cruce de información obtenida con la intención de elaborar los apartados arriba mencionados. En algunos casos se trata de datos obtenidos de la revisión del contenido de la Gaceta de la CNDH, que es el órgano de difusión oficial de la Comisión, de publicación mensual, también del análisis de la página de Internet y por medio de solicitudes de acceso a la información. Este ejercicio comprueba que sólo con información suficiente los gobernados pueden hacer una evaluación seria del servicio público. Veamos los problemas detectados.

a) Ausencia de criterios adecuados para la selección de temas objeto de investigación

De la simple lectura del contenido de los informes anuales se desprende que los trabajos académicos realizados por el CENADEH, en el periodo 2002-2006, tienen poca vinculación con el espíritu que animó su creación. Carecen, en la mayoría de los casos, de actualidad, de una base empírica y de propuestas para mejorar la situación de los derechos humanos que se está viviendo en el país.⁴⁴ Sin embargo, con la intención de identificar qué otros temas ocupan la agenda de la CNDH y por cuáles podrían ser sustituidos, se elaboró una relación de temas que han sido denunciados públicamente por el *ombudsman* nacional como críticos o que se han denunciado y reconocido por otros actores relevantes (Organización de las Naciones Unidas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Congreso de la Unión).

⁴⁴ Respecto a los temas abordados por el CENADEH en otros estudios se ha sostenido que “en la mayoría de los casos, revelan intereses académicos personales o necesidades particulares de quienes los desarrollan o de quienes los autorizan dentro del organismo, pero no una respuesta a las necesidades de la población en materia de derechos humanos”. *Op. Cit.*, Programa Atalaya, p. 11.

Con el cruce de la información (las investigaciones reportadas y los temas denunciados) se evidencia, además, que el Centro se abstiene de investigar y hacer análisis sobre la problemática social del país (incluida la legislación relacionada) o, al menos, la que públicamente es denunciada por la propia CNDH.

Las deficiencias más recurrentes se pueden agrupar en los siguientes dos sentidos:

- a) Investigaciones que no guardan relación con las problemáticas que atañen a la sociedad ni plantean alternativas de solución (no guardan relación con los objetivos del Centro).
- b) Problemáticas que son cada vez más críticas y sobre las que no se realizan estudios.

A continuación revisamos cada una de ellas. La forzada relación de ciertas investigaciones con los objetivos del Centro se muestra a través de los siguientes cinco ejemplos de la Tabla 2:

Tabla 2. Deficiencias en la selección de temas en ciertos proyectos de investigación

Tema/publicación	Comentarios/contenido
1) Derechos Humanos, entre la <i>natio iuris</i> y la <i>natio scripta</i> ;	Si bien el debate filosófico que se aborda está vigente, se trata de un trabajo de eminente inclinación teórica. Su contenido no está orientado a la solución de la problemática social actual. Las gacetas incluyen otras colaboraciones de personal de la CNDH cuyas funciones sustantivas no son la realización de estudios, de tal suerte que no es comprensible que los investigadores del Centro sólo justifiquen sus trabajos a través de esta actividad.
2) EZLN, violencia, derechos culturales y democracia;	Si bien a primera vista el tema tendría actualidad no es un trabajo que lo aborde a profundidad, carece de propuestas concretas. Además, se nutre de trabajos realizados en espacios diferentes al Centro, pues se trata de colaboraciones periodísticas.
3) Los obispos y la audiencia de la Nueva Galicia, un amasiato en el siglo XVI	No es un trabajo realizado para el Centro. En realidad se trata de un trabajo presentado en otro evento. Incluso, las fechas de presentación de las ponencias son anteriores a la reapertura del CENADEH. ⁴⁵ Además de que el tema es irrelevante para la problemática actual de derechos humanos. Es más no hay vínculo con los derechos humanos
4) Reseña del libro de Peter Guardino “Campesinos y política en la formación del Estado nacional en México, Guerrero, 1800-1857”	El vínculo con los derechos humanos es, en el mejor de los casos, forzado. Carece de actualidad y relevancia para la problemática social presente.
5) El tercer concilio provincial mexicano, o cómo los obispos evadieron el Real Patronato Indiano	No existe vínculo con los derechos humanos. Carece de actualidad y relevancia para la problemática social presente.

Fuente: elaboración propia con información de los Informes Anuales de Actividades, de la página de Internet de la CNDH y de las propias publicaciones.

⁴⁵ Ver F. Barrios Pintado, ed. *Derecho y administración pública en las indias hispánicas. Actas del XII congreso internacional de historia del derecho indiano*, Toledo, 19 a 21 de octubre de 1998, vol. 2, 2002, 1,872 pp. libro en donde aparece publicado el trabajo *Los obispos y la audiencia de la Nueva Galicia, un amasiato en el siglo XVI*.

En cuanto a la problemática social de carácter actual que no es abordada en las investigaciones del CENADEH, el siguiente cuadro muestra una selección de temas señalados por la CNDH como particularmente graves y sobre los que no se reporta ninguna investigación o estudio en el periodo 2002-2005.

Tabla 3. Temas relevantes que no son abordados en las investigaciones del CENADEH 2002-2005

Algunos problemas reconocidos como relevantes en el periodo 2002-2005	Investigaciones que pudieron realizarse
<p>1) Sistema de procuración e impartición de justicia</p> <p>Se necesita una reforma penal integral. El sistema de justicia penal demanda la aplicación de penas alternativas y establecer un régimen de responsabilidades en materia penal y de reparación del daño.</p>	<p>a) Reforma penal b) Aplicación de penas alternativas c) Régimen de responsabilidad penal d) Reparación del daño</p>
<p>2) Sistema penitenciario</p> <p>El sistema penitenciario mexicano es un caos, inmerso en la subcultura de la violencia, la drogadicción, la prostitución, los privilegios y el hacinamiento.</p>	<p>a) Sistema penitenciario b) Alternativas para afrontar la sobrepoblación c) Diagnóstico sobre los privilegios en las prisiones y medidas para afrontarlos</p>
<p>3) Derechos de los migrantes</p> <p>Se criminaliza a las personas que internan ilegalmente al país. Los locales de retención o detención administrativa y los centros de detención se utilizan para el aseguramiento de extranjeros indocumentados.</p>	<p>a) Condiciones y límites jurídicos, desde la óptica de los derechos humanos, para las deportaciones b) Alternativas para el hacinamiento en los centros de detención c) Estudios sobre migración, situación de los derechos de los migrantes en México</p>

Algunos problemas reconocidos como relevantes en el periodo 2002-2005	Investigaciones que pudieron realizarse
<p>4) Derecho a la salud</p> <p>El número de quejas es cada vez mayor contra instituciones públicas de salud, por la escasez de medicamentos, insuficiencia de equipo, negligencia en la atención y, en general, inadecuada prestación de los servicios de salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Condiciones estructurales del sistema de salud b) Presupuesto social y derecho a la salud c) No regresividad en el derecho a la salud d) Condiciones de accesibilidad, adaptabilidad, disponibilidad del derecho a la salud

Fuente: elaboración propia con información de los boletines de prensa.⁴⁶

El contenido de las tablas anteriores confirma que el Centro podría mejorar sustancialmente en la selección de los temas a estudiar, al menos en dos dimensiones: dejando a un lado el estudio de temas irrelevantes para la problemática social y de los derechos humanos vigente en el país y retomando aquellos que ocupan un punto central en la agenda pública de los derechos humanos y de la propia CNDH.

b) Ausencia de criterios que regulen el rendimiento de los investigadores

Debido a la presentación de escaso de los datos reportados en los Informes, resultó necesario emplear otras formas y fuentes para documentar la actuación individual y colectiva de los investigadores. Como insumo se tomaron los propios informes anuales de actividades (2002-2006), el informe de gestión 1999-2004 que hizo público la propia CNDH, los títulos de las publicaciones disponibles en la página Web de la CNDH, el contenido de las gacetas y diversas solicitudes de acceso a la información.

⁴⁶ Los boletines de prensa consultados fueron los siguientes: DGCS/053/03 del 24 de abril de 2003, DGCS/023/01 del 5 de marzo de 2001, DGCS/047/01 del 27 de abril de 2001, DGCS/050/02 del 20 de abril de 2002, DGCS/036/01 del 28 de marzo de 2001, DGCS/060/01 del 9 de Junio de 2001, DGCS/023/01 del 5 de marzo de 2001, DGCS/033/02 del 19 de marzo de 2002, DGCS/018/03 del 12 de febrero de 2003.

Esta información a su vez se cruzó con los nombres de los investigadores que se encuentran adscritos al CENADEH desde 2001, arrojando resultados que llaman la atención. Por ejemplo, que hay investigadores que en 4 años (2001-2005, periodo en el que la actividad central del Centro era producir investigación) no publicaron ningún trabajo; que la Gaceta cuenta con mayor número de publicaciones de autores externos a la CNDH que de los propios investigadores y que diversas publicaciones, presentadas como producciones originales del Centro, son en realidad recopilaciones de trabajos realizados en otros espacios.⁴⁷

El siguiente cuadro presenta los resultados por investigador (2001-2005), de acuerdo a la información que ha difundido la CNDH.

Tabla 4. Relación investigador/producción

Investigador/a ⁴⁸	Total producido 2001-2005
Arias Marín Alán	1 artículo gaceta CNDH, 1 libro y 2 cuadernos de trabajo coordinados
Bailón Corres Jaime	1 libro, 1 artículo de revista especializada
Brokman Haro Carlos	Sin producción
Hernández Forcada Ricardo	1 artículo gaceta, 1 libro
García López-Guerrero Luis	1 artículo gaceta
Lugo Garfías María Elena	1 artículo especializado y 1 libro en coautoría
Mena Vázquez Jorge	Sin producción
Ortiz Treviño Rigoberto	1 artículo gaceta, 3 artículos especializados y 1 libro
Saruwatari Zavala Garbiñe	1 colaboración en compilación

Fuente: elaboración propia con lo reportado en los informes de actividades del 2002 al 2005, información difundida en la página de Internet y la consulta de las Gacetas publicadas en el periodo correspondiente.

47 Por ejemplo, a través de una solicitud de acceso a los informes individuales presentados por los investigadores fue posible conocer que un alto número de los 115 artículos especializados que se reportan en el Informe 2006, en realidad son colaboraciones periodísticas firmadas como particular en un diario nacional. Además, los contenidos y los temas abordados no guardan relación con los objetivos que la normatividad del Centro le asigna.

48 La conformación actual del Centro (diciembre 2006) es distinta. Se hace referencia sólo a estos investigadores por ser quienes desempeñaron sus servicios en el periodo estudiado.

También llama la atención, según consta en los informes individuales rendidos durante 2006,⁴⁹ que los investigadores justifiquen el cumplimiento de sus funciones con las siguientes actividades: clases de licenciatura y posgrado en instituciones privadas, entre ellas la *Universidad Anahuac*,⁵⁰ la *Universidad del Valle de México*⁵¹ y el *Tec de Monterrey*,⁵² redacción de columnas políticas,⁵³ investigaciones sobre temas electorales (tradicionalmente la CNDH ha argumentado la restricción constitucional para abordar los derechos político-electorales); y la elaboración de una tesis doctoral en estudios antropológicos. Además, también sobresalen, por su atipicidad como actividades destinadas a la difusión de los derechos humanos, los siguientes cursos: responsabilidades administrativas (impartido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), política exterior y una conferencia a abogados de la firma *Price Waterhouse Coopers* sobre la interpretación el principio de legalidad tributaria.⁵⁴

No es fácilmente comprensible que con recursos públicos se esté subsidiando la educación en instituciones privadas, pues si los investigadores reportan estas clases como parte de sus actividades como servidores públicos, significa que con ello justifican el sueldo cobrado y con cargo al erario. Esta situación se agrava si consideramos que simultáneamente se tiene una producción editorial original pobre, nulos exámenes sobre la legislación que permite violaciones a derechos humanos y ausencia de investigaciones que aporten soluciones a los problemas sociales que aquejan al país.

49 Esta información fue consultada en la respuesta a la solicitud de acceso a la información correspondiente al expediente 2006/100-T.

50 Alfredo Islas Colín, según los informes mensuales 2006, justificó sus responsabilidades como servidor público con estas actividades. Ídem

51 Jorge Mena Vázquez, según los informes mensuales 2006, justificó sus responsabilidades como servidor público con estas actividades. Ídem

52 Alfredo Islas Colín y Jorge Mena Vázquez, según los informes mensuales 2006, justificaron sus responsabilidades como servidores públicos con estas actividades. Ídem

53 Alan Arias Marín, según los informes mensuales 2006, justificó sus responsabilidades como servidor público, con la publicación de colaboraciones en el Diario Milenio. Es pertinente aclarar que de la información obtenida no se desprende que reciba alguna paga extra por parte del Diario. En caso de hacerlo, el Órgano Interno de Control tendría que determinar si existe alguna responsabilidad administrativa que sancionar. Ídem

54 Jorge Mena Vázquez, actividad reportada en octubre de 2006. Ídem

Aspecto que se agrava dada la opacidad por parte de la CNDH, que no permite conocer la información respecto a los bonos, compensaciones y/o remuneraciones adicionales percibidas por los investigadores del CENADEH.⁵⁵

En estos términos, en el Centro se da una combinación que no es propia de instituciones democráticas, pocos resultados y poca información.

c) Excesiva contratación y reducido control
sobre los resultados de las investigaciones externas

En oposición al bajo nivel de producción de los investigadores del Centro, la CNDH ha contratado de manera reiterada los servicios de determinados profesionales para realizar estudios que guardan mayor relación con la agenda nacional en materia de derechos humanos. Es decir, el aporte sustantivo en materia de los derechos humanos, en los casos en los que es cubierto, se realiza por colaboraciones externas. Sobre este particular, llama la atención que ciertos autores contratados tienen un índice de productividad más elevado que los investigadores del Centro.

Por ejemplo, en un periodo de tres años (de abril de 2003 a marzo de 2006) la CNDH contrató los servicios para el desarrollo de investigaciones y compró derechos de obras a Miguel Carbonell Sánchez por 570 mil pesos correspondientes a cinco trabajos. Este simple ejemplo pone de manifiesto al menos dos aspectos. El primero, la necesidad que tiene la CNDH de abarcar determinados temas de interés (de ahí la compra de derechos). El segundo, que un investigador (en este caso externo a la Comisión) está en condiciones de producir en tres años cinco trabajos de calidad, al menos para ser publicados por el Centro.

55 El criterio de negar el acceso a información relacionada con las percepciones de los servidores públicos ubica a la CNDH en un lugar muy rezagado respecto a los estándares de mayor apertura. Esto contrasta con los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (ver clasificación 01/2006-A resuelta por el Comité de Acceso a la Información de la SCJN el 18 de enero de 2006) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ver recurso de revisión del expediente 00456/04, comisionado ponente: Juan Pablo Guerrero Amparán).

Además la CNDH contrató los servicios de la UNAM por 3 millones 285 mil pesos) para la elaboración de tres investigaciones.⁵⁶

De todas las contrataciones revisadas, destaca particularmente la de los servicios de Máximo Carvajal Contreras por 1,304,347.82 pesos para la elaboración de una investigación sobre las bandas conocidas como “mara salvatrucha”. Este último contrato llama la atención por cuatro razones principales:

- 1.- se rescindió el contrato debido a que el tipo de investigación podría ser realizada en mejor término (y en algunas aspectos sólo exclusivamente) por personal de la CNDH;
- 2.- tres años después de su contratación (mayo de 2007) el estudio no ha sido publicado;
- 3.- el perfil del prestador de servicios no refleja experiencia profesional o académica en temas de derechos humanos o investigaciones sociológicas;⁵⁶ y
- 4.- la investigación objeto del contrato, “al ser reanudada por personal de la CNDH, tuvo que ser desarrollada nuevamente desde el principio”.⁵⁷

Lo anterior abre al menos las siguientes interrogantes ¿Por qué se autorizó una contratación por más de un millón de pesos sin analizar que podría ser mejor realizarla por personal de la institución y no por externos?, ¿quién determinó que se tenía que hacer una investigación con ese perfil, si el Comité Editorial aún no había sido instaurado?

⁵⁶ En el currículo que se acompaña al contrato celebrado se especifica lo siguiente: el Dr. Carvajal ha “tomado más de 70 curso de actualización sobre Derecho Fiscal, legislación Aduanera, Importaciones y Exportaciones, Comercio Exterior, Valoración Aduanera, Amparo, Derecho Electoral y Didáctica.”

⁵⁷ Informes mensuales de actividades de la investigadora María Elena Lugo Garfias. Información consultada en la respuesta a la solicitud de acceso a la información 2006/99-T.

¿Por qué se contrató a un especialista en temas fiscales y aduanales para realizar un estudio sobre fenómenos sociales?⁵⁸ ¿por qué si la investigación se distinguía por su oportunidad, importancia y trascendencia, no ha sido publicada?, ¿cuál es la calidad del trabajo entregado por el investigador externo, al grado que la investigación tuvo que al darle continuidad se tuvo que empezar desde el principio?⁵⁹

A estos reducidos controles o a la ausencia de políticas objetivas para la contratación de investigaciones debe agregarse, en nota negativa, que se trata de una actividad necesaria y que forma parte de su mandato legal. En total, entre 2003 y 2006, la CNDH gastó por la contratación de investigaciones y estudios relacionados con la problemática actual de derechos humanos, al menos 3,782,588 pesos más IVA. A continuación se presenta una relación del total de contratos que tuvieron por objeto la elaboración de estudios e investigaciones.

-
- 58 Esta contratación al menos merece otra referencia (o llama aún más la atención si consideramos que), el Dr. Máximo Carvajal después de ser contratado por más de un millón de pesos para hacer una investigación de un tema que no es de su dominio (trabajo que después de cobrar más de 700 mil pesos, no concluyó), fue nombrado en enero de 2005 como cuarto visitador. El 13 de enero del mismo año pidió ser removido de dicho cargo debido a fuertes cuestionamientos de organizaciones de la sociedad civil, para ser, después de tomada su renuncia, nombrado nuevamente Director de Quejas y Orientación. Con información de www.cndh.org.mx.
- 59 El inciso e de la declaración III.1 del contrato CNDH-CONT-046-04 señala que “El tema por su contexto, representa una investigación académica multidisciplinaria y de frontera, importante, oportuna y trascendente que actualmente no se está desarrollando por el personal de “LA COMISIÓN” específicamente del Centro Nacional de Derechos Humanos, y que sería una contribución al tema de los derechos humanos en México.” Además, el Titular del Centro Nacional de Derecho dirigió una carta con fecha 2 de febrero de 2004 al Comité de Adquisiciones en la que señala: “10. El producto final a lograr, es un trabajo que por su importancia, trascendencia y oportunidad sea de gran utilidad para la labor que desempeña la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.”

**Tabla 5. Investigaciones externas contratadas
2002-2006**

Bienes Adquiridos o Arrendados, Servicios Contratados y Obras Públicas	Nombre del Proveedor o Persona Física o Moral con quien se celebró el Contrato	Costo (sin IVA) en pesos
Contratación de asesoría para la integración de material documental para el proyecto “encyclopedia de derechos humanos.”	Adolfo Guardado Gutiérrez	100,000
Contratación de servicios profesionales.	Miguel Carbonell Sánchez	70,000
Contratación de servicios para llevar a cabo la elaboración de un tratado de derechos humanos.	Instituto de Investigaciones Jurídicas	650,000
Contratación de servicios profesionales para la elaboración de una investigación y un informe especial relacionado con las bandas conocidas como “mara salvatruchas”.	José Máximo Carvajal Contreras	1,304,347
Contrato para la elaboración de un compendio en derechos humanos.	Miguel Carbonell Sánchez	100,000
Investigación y realización del libro intitulado “El Ombudsman en México”.	Carlos Faustino Natarén Nandayapa	150,000
Compra de derechos patrimoniales de la obra “El derecho al medio ambiente. Legislación básica”.	Miguel Carbonell Sánchez	50,000

continúa...

...continuación...

Bienes Adquiridos o Arrendados, Servicios Contratados y Obras Públicas	Nombre del Proveedor o Persona Física o Moral con quien se celebró el Contrato	Costo (sin IVA) en pesos
Estudio sobre “Los derechos humanos en México, análisis y evaluación”.	Universidad Nacional Autónoma de México	1,985,889
Adquisición de los derechos patrimoniales de la obra intitulada “problemas contemporáneos de la libertad de expresión”.	Miguel Carbonell Sánchez	50,000
Elaboración de una obra literaria sobre la historia de los derechos humanos.	Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)	650,000
Contratación de servicios profesionales para realizar la investigación periodística sobre el tema “migración y derechos.	Centro de Investigación y Análisis Prospectivos, S.C.	72,000
Servicios de investigación acerca de la impunidad en la violencia contra la mujer.	Oscar Leonardo Tokunaga Bravo	160,000
Servicios profesionales para desarrollar el proyecto de investigación acerca de la impunidad como violación al derecho humano a la justicia penal.	José Antonio Romero Solís	160,000
Contratación de servicios profesionales para llevar a cabo el estudio denominado el federalismo constitucional de los derechos humanos.	Jorge Moreno Collado	85,000

...continuación

Bienes Adquiridos o Arrendados, Servicios Contratados y Obras Públicas	Nombre del Proveedor o Persona Física o Moral con quien se celebró el Contrato	Costo (sin IVA) en pesos
Servicios profesionales para coordinar el proyecto de audiolibro “derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad”.	María Cristina Muñiz Cotero	116,004
Estudio para determinar los factores socio-estructurales o de la experiencia personal que expliquen el nivel cultural de las personas con relación a los derechos humanos.	Grupo Interdisciplinario de Expertos en Investigaciones Sociales y Políticas, A.C.	208,800
Contratación de servicios profesionales para llevar a cabo el estudio denominado el federalismo constitucional de los derechos humanos.	Jorge Moreno Collado	85,000
Servicios de investigación jurídica.	Miguel Carbonell y Sánchez	300,000
Servicios profesionales para la realización de la investigación periodística sobre el tema “migración y derechos humanos”.	Centro de Investigación y Análisis Prospectivos, S.C.	118,800

Fuente: elaboración propia con información obtenida de www.cndh.org.mx y solicitudes de acceso a la información.

El alto número y el elevado monto total de las obras contratadas contrasta con tres aspectos principales: la baja producción original de los investigadores del Centro; el contenido vacuo de las investigaciones realizadas; y las actividades que se reportan para justificar el cumplimiento del servicio público por el cual los investigadores del Centro reciben un salario mensual. La suma de estos factores da como resultado una institución incapaz de cumplir con el mandato legal conferido y que está lejos de aportar elementos necesarios para la vigencia de los derechos humanos.

d) Convenios de coedición por montos excesivos y sobre temas de nula actualidad para la problemática de los derechos humanos

El reflejo de las prioridades o de intereses personales en la actividad pública del Centro no es exclusivo de los temas de investigación reseñados en el apartado b). Otro rubro que llama la atención por la nula vinculación con la problemática actual sobre derechos humanos, el examen de leyes o de políticas públicas son los convenios de coedición con la Editorial Porrúa. El Lic. Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri solicitó la disposición de algo más de 3 millones 389 mil pesos para la publicación de solamente dos libros. Se trata de la impresión de 2,500 ejemplares del libro: *Liberales ilustres mexicanos: De la Reforma a la Intervención*, y de igual número de copias del libro: *Juárez, su obra y su tiempo*. La CNDH recibirá dos mil copias de cada título y 200 de ellos serán encuadrados en *gamutex*, lo cual tendrá un costo adicional de 500 pesos por ejemplar.

De acuerdo al Lic. Martínez Bullé Goyri y al Dr. José Luis Soberanes, quienes autorizaron la operación, el gasto de estos casi 3 millones y medio de pesos se justifica pues “la obra será distribuida en diversos sectores de la sociedad con la finalidad de difundirla, tomando en cuenta que a la vez se distinguirá la presencia de la Comisión Nacional”.⁶⁰

60 Acuerdo del 10 de agosto de 2006 firmado por los licenciados Martínez Bullé Goyri, Escudero Morales y por el Dr. José Luis Soberanes. Información consultada en las respuestas a las solicitudes de acceso a la información 2006/94-/ y 2006/97-T.

En principio estos convenios llaman la atención por los siguientes aspectos: si consideramos que por cuatro mil ejemplares a su disposición la CNDH pagó más de tres millones ¿quiénes serán las dos mil personas que serán honradas al recibir una obra con cargo al erario público a razón de cerca de 800 pesos cada una?, ¿en qué forma se relacionan estos temas con la problemática actual sobre derechos humanos?, ¿no existen otras prioridades que el Centro tendría que atender antes de la difusión sobre historia político-jurídica del país?

Pero además de las interrogantes anteriores, la celebración de los Convenios con Porrúa destacan por que los montos originalmente previstos fueron ajustados, es decir, el monto original de la transacción sufrió un incremento posterior. Así, la obra *Liberales ilustres mexicanos* fue estimada con un valor en el mercado de 1,420,000 pesos, dicho monto es el que aparece autorizado, en la requisición por bienes y servicios, por el Subdirector de presupuesto y el director de operación financiera. Sin embargo, dicha requisición presenta un ajuste final (sin ningún argumento que lo justifique) modificando el monto final a 1,633,000 pesos es decir se dispusieron 213,000 pesos más de un plumazo.

Pero llama aún más la atención el ajuste realizado a la contratación de la obra, *Juárez, su tiempo y su obra*. Esta contratación fue estimada con un valor en el mercado de 380 mil pesos. Sobre esta base el Subdirector de presupuesto y el director de operación financiera autorizaron la disposición de 350 mil pesos de la partida 3602. Sin embargo, el propio Subdirector de presupuestos, el Lic. José Luis Paredes, autorizó un ajuste a 1,756,050 pesos. En esta ocasión, sin mayor justificación (al menos que conste en la Requisición de bienes y arrendamientos y servicios), se incrementó el monto de una contratación en 1,456,050 pesos. Así, sin especificar razones, prioridades o argumento alguno, se contrató un servicio en casi cinco veces más que el valor estimado en el mercado.

Estas contrataciones, realizadas por una instancia que debe privilegiar la generación de propuestas para solucionar los graves problemas que aquejan a nuestro país en materia de derechos humanos reflejan además un grave problema: se puede disponer de recursos públicos cumpliendo todos los aspectos formales que regulan el gasto del presupuesto, es decir aquellos lineamientos de contratación de servicios y obra pública, sin que a través de este gasto se logre algún beneficio relacionado con los objetivos para los cuales esos montos fueron asignados.

e) Irregularidades administrativas en el funcionamiento del Centro

Un aspecto primordial para identificar los objetivos, metas y alcances de la actuación del Centro fue analizar el marco normativo y el andamiaje institucional que posee. Esta aproximación, a través de acciones permanentes y del estudio de la información disponible, arrojó la existencia de ciertas omisiones. Por ejemplo, el reiterado ejercicio de solicitar información nos permitió documentar que, durante un periodo de cuatro años, el Centro funcionó sin el órgano de conducción editorial que por mandato de un Acuerdo del Consejo Consultivo debía existir.⁶¹

También, a través del análisis del marco normativo y de solicitudes de acceso a la información se identificó otro aspecto que explica en gran medida la discrecionalidad en la actuación del CENADEH: una institución que se asume celosa del cumplimiento de la Ley, funcionó por un periodo prolongado sin regir su actuación a un Reglamento Interno⁶² pues simplemente no había sido creado. Desacatando, además, un mandato de su cuerpo de dirección.

61 El Acuerdo 149 del 8 de mayo de 2001 establece que deberá que este Centro deberá contar con su propio Comité Consultivo, sin embargo el Comité Editorial se estableció hasta mayo de 2005. 4 años después.

62 El mismo Acuerdo 149 establece que el Centro contará con su propio Reglamento Interno. Sin embargo el Reglamento Interno fue aprobado en la sesión de 13 de junio de 2006, es decir, 5 años después. Aspecto que es relevante si se toma en cuenta que el Presidente de la CNDH es también Presidente del Consejo y que permitió que una unidad a su cargo funcionara sin el marco jurídico adecuado durante este tiempo.

Si bien ambos aspectos han sido subsanados, alimentan, al menos, la legitimidad de preguntarse si la satisfacción de estas omisiones se debió al monitoreo ciudadano iniciado por Fundar en 2004. Debe considerarse que al inicio de esta investigación la información era declarada inexistente. Sin embargo, las respuestas cambiaron, consecuencia de la generación de la información, conforme el monitoreo avanzó.

f) Conclusiones sobre los hallazgos

Este trabajo ha tenido por objeto hacer efectivo el derecho a observar y cuestionar informadamente la función pública. Así, el valor y utilidad de este ejercicio podrán ser medidos desde distintas perspectivas y avalados o rechazados por distintos argumentos. En nuestro caso, consideramos que con base en la observación sistemática y documentada podemos concluir que no existe una planeación estratégica que involucre: el manejo eficiente de los recursos; la atención de prioridades conforme una agenda de derechos humanos institucional; y la conducción del Centro hacia resultados concretos para mejorar la situación de los derechos humanos en el país. En gran medida el rumbo del Centro es guiado por la agenda particular de los investigadores y existe una manifiesta desconexión entre los esfuerzos de producción editorial y los temas señalados públicamente como preocupantes y críticos en términos de violaciones a los derechos humanos.

Además, existen buenas razones para considerar que el comportamiento de los encargados de la conducción del Centro (y en gran medida de la propia CNDH), documentado en el presente trabajo, se inscribe en una dinámica de apropiamiento de los espacios públicos por determinados grupos. Así lo evidencia la relación de contrataciones de servicios externos (concentradas en unas cuantas personas y en muchos casos incluso realizadas sin justificación razonable), contrataciones de personal de alta jerarquía que no cumplen con un perfil profesional idóneo, el tratamiento de temas de interés personal en la agenda de investigación de una instancia pública y el tipo de activi-

dades (de corte personal y privado) a través de las cuales se justifica el servicio público.

De ahí que la necesidad de incrementar la información que se ofrece a la sociedad respecto a la racionalidad detrás del funcionamiento de la CNDH, y en este caso del Centro, sea considerada como de inmediata y elemental satisfacción. Aunado a ello deberán explorarse el diseño de mecanismos normativos y administrativos, criterios y reglas de operación que tiendan a privilegiar los resultados y las acciones estratégicas, así como el rediseño de mecanismos de rendición de cuentas.

g) Propuestas ciudadanas para mejorar el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas del CENADEH.

Con la intención de avanzar en la construcción de un modelo *Ombudsman* más eficiente, proactivo, incluyente y democrático y transparente, a continuación se exponen propuestas orientadas a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y el propio funcionamiento del CENADEH (que pueden ser extrapolados a otras áreas de la CNDH o incluso a la política institucional).

Sobre la forma de rendir cuentas:

El informe anual. Es importante que la dirección del Centro aproveche el informe anual como un mecanismo de rendición de cuentas. Para ello es necesario que su contenido justifique qué se hizo, con qué se hizo, por qué se hizo, y qué resultados se obtuvieron. Asimismo, debe evitarse la tentación de convertir el informe en un espacio saturado de gráficas, cifras y estadísticas. La información ofrecida debe contribuir a formar una opinión fundada sobre lo realizado durante el año (incluidos los avances, retrocesos y pendientes) por tanto debe ser pertinente, comprensible, suficiente y veraz.

La información interna. Cumplir con los lineamientos administrativos que obligan a la generación de cierta información es una forma de justificar indirectamente frente a la población, incluso frente a quienes con sus contribuciones aportan los recursos, la gestión del Centro. La posibilidad de dar acceso a estos datos, si es que algún interesado los solicita, está directamente relacionada con la rendición de cuentas. Los planes de acción, informes periódicos e informes de resultados son mecanismos adecuados para incrementar la eficiencia y eficacia de la actuación pública, útiles para orientarla a resultados específicos y permiten corregir el rumbo cuando sea necesario. De ahí la pertinencia de elaborarla.

Los indicadores estratégicos. Los indicadores de resultados deben diseñarse para permitir de forma efectiva la evaluación de la gestión del Centro en términos de calidad, costos y pertinencia de cada una de sus acciones. Deben incorporarse criterios que consideren la diversidad de acciones y los beneficiarios que atienden, así como los agentes externos que pueden influir en los resultados.

Complementariedad de la información. La naturaleza de cada mecanismo de rendición de cuentas es diversa, por ello difieren en estructura, contenido e información. El centro podría implementar una estrategia que permita emplearlos de forma complementaria, logrando que el espectro de información disponible para la ciudadanía no tenga vacíos que impidan valorar si los recursos han sido empleados eficaz y eficientemente y las prioridades racional y razonablemente determinadas.

VI. Términos de referencia para la investigación en los OPDH

1.- Los OPDH son instituciones de Estado corresponsables en la vigencia de los derechos humanos. Generar propuestas de solución forma parte de sus responsabilidades como órgano de Estado.

Por esta razón, el estudio de políticas públicas, análisis y examen de leyes y la generación de propuestas para la solución de los problemas en materia de derechos humanos debe ser una prioridad de los OPDH.

2.- Los OPDH deben implementar programas de investigación y documentación que partan de un análisis empírico sobre las necesidades en materia de derechos humanos.

El contenido de los trabajos. La unidad administrativa o el programa encargado debe orientar las tareas de investigación a la solución de los problemas actuales que en materia de derechos humanos vive el país, especialmente a través de investigaciones documentales que desarrollen líneas para su tratamiento y mediante la producción de propuestas. Los temas elegidos deben ser vigentes y estar directamente vinculados con los derechos humanos, objeto y fundamento central de la existencia de los OPDH y, en consecuencia, de todas sus unidades administrativas o de sus programas.

Los trabajos desarrollados deben estar guiados por criterios básicos: la generación de propuestas, que sean concretas y viables, que tengan por objeto construir alternativas para mejorar sustancialmente la situación de los derechos humanos en el país. El desarrollo de estos estudios y exámenes de

leyes y políticas públicas puede constituir un nicho de legitimidad de ejercicio de los OPDH, de forma especial si logra articular a la sociedad civil, grupos académicos y sectores afectados en la selección de los temas y orientación de las propuestas.

3.- Los programas de investigación deben ser parte de una agenda única e integral en materia de derechos humanos de los OPDH

Para esto es necesaria la articulación con otras áreas. Es imperativo que el Programa vincule los temas que se estudian con la problemática social actual así como con la agenda pública de derechos humanos. En este sentido, las y los servidores públicos de los OPDH que realizan labores de defensa tienen acceso a información privilegiada y un contacto especial con la realidad, con las instituciones y con el sentir de la población. Los OPDH deben aprovechar esta posición especial de contacto y a través de una estrategia vincular la información obtenida en la realización de las labores de defensa y protección con los trabajos de investigación de análisis de leyes y de políticas públicas.

Lo anterior tiene el doble beneficio de dar sustento empírico y racionalidad suficiente a la elección de temas y abonar a la búsqueda de soluciones que permitan avanzar en el combate a las violaciones a los derechos humanos. De esta forma los casos nutren a la agenda de investigación y la agenda de investigación nutre las medidas para solucionar esos casos. Se trata de un diálogo permanente desarrollado en el marco de la totalidad de la actuación institucional de los OPDH.

También debe incluir una articulación del trabajo de otras unidades administrativas para lograr los cambios y mejoras pretendidas por las áreas o programas de investigación. En este sentido puede considerarse la creación de una unidad administrativa (donde no exista o activarla con esta orientación en donde ya esté) que sirva como enlace directo con los órganos legislativos

y que permita poner al alcance de los legisladores los elementos técnicos y propuestas alternativas generadas desde los OPDH, y que busque la incidencia en políticas públicas. Los OPDH deben asumir un compromiso institucional con las propuestas desarrolladas, promoviendo su implementación, creando redes y articulando esfuerzos para crear una agenda conjunta con otras instituciones y sectores interesados.

4.- Los programas de investigación deben contar con indicadores sobre su gestión enfocados principalmente a resultados y deben informar con claridad sobre el ejercicio de recursos económicos y humanos, las estrategias implementadas y los resultados obtenidos.

Bibliográficas

Goslinga Ramírez, Lorena, Hernández García, Adrián e Ibarra Romo, Mauricio *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002.* CNDH, México, 2002.

Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril, 2006.

Courtis, Christian, *Las Comisiones estatales de derechos humanos frente a los derechos de las personas con discapacidad y el derecho al agua*, Ponencia presentada en el marco del Curso Interdisciplinario de Alta Formación en Derechos Humanos, impartido en la Cd. de México, del 11 al 15 de julio de 2005.

International Council on Human Rights Policy, *Evaluuar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos*, ICHRP, Suiza, 2005.

Labarca, Margarita, et. al., *Ánalisis de gestión de la CNDH en 2003*, Programa Atalaya, ITAM-Ronda Ciudadana, México 2004.

Tecalco, Omar, *El informe de actividades de los organismos públicos de derechos humanos, un mecanismo de rendición de cuentas*, Fundar, Centro de Análisis e Información, A.C., México, 2006.

Publicaciones electrónicas

González Volio, Lorena, “El Defensor del Pueblo .La Experiencia Latinoamericana, IIDH”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en línea: <http://www.iidh.ed.cr/Comunidades/Ombudsnet/>

Cuellar, Roberto, “Estándares mínimos para el establecimiento y funcionamiento del Ombudsman”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en línea:
www.iidh.ed.cr/Comunidades/Ombudsnet/

Páginas electrónicas

www.cndh.org.mx

www.inдетec.gob.mx/e-financiero1/glosario.asp?letter=i

www.mora.edu.mx/index.php?method=textos&idarea=183

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Principios de París, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993.

Observación General 10, La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, aprobada en el 19º periodo de sesiones (1998).

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2005.

Diario Oficial de la Federación del 26 de junio de 2006.

Boletines de prensa de la CNDH

- DGCS/053/03, del 24 de abril de 2003
- DGCS/023/01, del 5 de marzo de 2001
- DGCS/047/01, del 27 de abril de 2001
- DGCS/050/02, del 20 de abril de 2002
- DGCS/036/01, del 28 de marzo de 2001
- DGCS/060/01, del 9 de junio de 2001
- DGCS/023/01, del 5 de marzo de 2001
- DGCS/033/02, del 19 de marzo de 2002
- DGCS/018/03, del 12 de febrero de 2003

Anexo 1

Análisis Programático 2003

Denominación	Objetivos	Indicador	Fórmula	Indicadores y metas	Universo de cobertura
Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos Programa de Investigaciones y eventos académicos	Fomentar la suscripción de convenios con instituciones académicas especializadas en derechos fundamentales con la finalidad de coordinar y desarrollar proyectos de investigación, publicar coediciones y difundir la investigación realizada a través de congresos, conferencias y cursos a distancia	Índice de investigaciones y eventos académicos	Proyectos de investigación y eventos desarrollados / proyectos de investigación y eventos programados	8 Investigaciones y eventos	
Programa de atención a Usuarios e incremento y Difusión del Acervo Bibliohemerográfico	Promover el enriquecimiento bibliohemerográfico, mediante la adquisición el material especializado y el intercambio de publicaciones con organismos nacionales e internacionales de Derechos Humanos así como ofrecer a los usuarios acceso ágil y oportuno al material disponible para satisfacer sus necesidades de información, estudio, enseñanza, investigación y difusión de la cultura de los Derechos Humanos	Índice de atención a usuarios y de acciones para incremento del acervo bibliohemerográfico	Usuarios atendidos y acciones de incremento de difusión de acervo realizadas / Número de usuarios estimados y acciones de incremento y difusión de acervo programadas	1,800 solicitudes y 1,700 acciones	

Fuente: Elaboración propia respetando íntegramente los contenidos del documento original. Se ha reproducido sólo parcialmente para hacer énfasis en la información pertinente para los fines de este estudio.

Análisis programático 2004

Denominación	Indicador	Indicadores y metas		Meta específica
		Universo de cobertura	Fórmula	
Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos Promover la cultura de los Derechos Humanos y realizar estudios sobre la materia	Índice de acciones de promoción y estudio de los Derechos Humanos	Proyectos de investigación, eventos académicos y servicios bibliohemerográficos	Acciones para promover la cultura de los derechos humanos realizadas / Acciones para promover la cultura de los derechos humanos programadas x 100	11,464

Fuente: Elaboración propia respetando íntegramente los contenidos del documento original. Se ha reproducido sólo parcialmente para hacer énfasis en la información pertinente para los fines de este estudio.

Anexo 2

Evolución de los Indicadores y de las fórmulas 2002-2005

Año	Indicador	Universo de cobertura	Fórmula	Meta específica
2002	Índice de investigaciones y eventos académicos	Investigaciones y Eventos	Proyectos de investigación y eventos desarrollados / Proyectos de investigación y eventos programados x 100	8 eventos y 8 investigaciones
2003	Índice de atención a usuarios y de acciones para incremento del acervo bibliográfico	Solicitudes y acciones	Usuarios atendidos y acciones de incremento de difusión de acero realizadas / Número de usuarios estimados y acciones de incremento y difusión de acervo programadas x 100	1,800 solicitudes y 1,700 acciones
2004	Índice de acciones de promoción y estudio de los Derechos Humanos	Proyectos de investigación, eventos académicos y servicios bibliohemerográficos	Acciones para promover la cultura de los derechos humanos realizadas / Acciones para promover la cultura de los derechos humanos programadas x 100	11,464 acciones
2005	Índice de acciones de promoción y divulgación		Acciones realizadas para promover la cultura de los derechos humanos / Acciones programadas para promover la cultura de los derechos humanos x 100	1,061,500 acciones

Anexo 3

Relación de productividad por investigador

Investigador	Producido 2002	Producido 2003	Producido 2004	Producido 2005	Total producido 2001-2005
Arias Marin Alán	Claves críticas del multiculturalismo. Política del reconocimiento y ciudadanía cultural	EZLN, violencia, derechos culturales y democracia. Terrorismo, guerra y nuevo orden internacional (coord.)	Multiculturalismo y Derechos Humanos	s/i	1 artículo gaceta CNDH, 1 libro y 2 cuadernos de trabajo coordinados
Bailón Corres Jaime			Derechos Humanos y Derechos Indígenas en el orden jurídico mexicano Reseña del libro de Peter Gurdino, "Campesinos y política..."	s/i	1 libro, 1 artículo de revista especializada
Brokman Haro Carlos				s/i	Sin producción
Hernández Forcada Ricardo	Libertad religiosa en México: antecedentes y tratados internacionales		Algunas notas sobre la tortura en México	s/i	1 artículo gaceta, 1 libro

Investigador	Producido 2002	Producido 2003	Producido 2004	Producido 2005	Total producido 2001-2005
García López-Guerrero Luis	Dignidad y Derechos Humanos. Un Breve Recuento			s/i	1 artículo gaceta
Lugo Garfias María Elena	Peña de Muerte. Derecho a la vida o a ser privado de ella conforme a lo previsto en las leyes	Algunas notas sobre la tortura en México		s/i	1 artículo especializado y 1 libro en coautoría
Mena Vázquez Jorge				s/i	Sin producción
Ortiz Treviño Rigoberto	Derechos Humanos, entre la ratio iuris y la ratio scripta	Los obispos y la audiencia de la Nueva Galicia... El tercer Concilio provincial mexicano, o cómo los... La naturaleza jurídica del ius Gentium...	La seguridad jurídica. Los derechos humanos en la jurisprudencia mexicana	s/i	1 artículo gaceta, 3 artículos especializados y 1 libro
Saruwatari Zavala Garbiñe			Propuesta de método para la aproximación al estudio de las células troncales humanas	s/i	1 colaboración en compilación

Fuente: Para la elaboración de esta tabla se complementó lo reportado en los informes de actividades de 2002 a 2005, con solicitudes de acceso a la información y la consulta de las gacetas correspondientes.
 s/i sin información.

El Centro Nacional de Derechos Humanos
Un caso de discrecionalidad y derroche de recursos públicos
se terminó de imprimir en marzo de 2008.

La edición consta de 500 ejemplares.
Edición a cargo de:
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

En los últimos 15 años, al menos, México ha experimentado un importante fenómeno de creación y expansión de instituciones relacionadas con la vida pública y la democracia. Sin embargo, la proliferación de instituciones de nuevo cuño, así como la asignación de mayores garantías institucionales, legislativas y financieras a otras ya existentes, no necesariamente se han traducido en un mejor funcionamiento de las agencias de Estado.

Cierto es que el andamiaje, tanto jurídico como institucional, posibilita en gran medida que la calidad de las democracias mejore. Pero esta relación no es de tipo causa - efecto. De ahí que en muchas ocasiones sea necesario revisar el comportamiento, tanto en lo institucional del aparato gubernamental como en lo personal de los servidores públicos, y buscar que su funcionamiento se apegue a criterios de calidad, eficiencia, responsabilidad, austeridad y gestión democrática (por mencionar algunos).

En este escenario, la posibilidad de tener acceso a información pública gubernamental, las políticas de transparencia y el derecho a la participación ciudadana son indispensables. Lo son si aspiramos a opinar de manera informada sobre el destino del erario, cómo se ejerce la autonomía, o cómo se conduce una institución. Lo son también si queremos como ciudadanía apropiarnos de lo público opinando sobre la mejora de su funcionamiento. Esto es lo que se busca con este libro. Opinar sobre potencialidades y la conducción del Centro Nacional Derechos Humanos.