



Un **acercamiento**  
al trabajo legislativo  
de las **Comisiones** de  
de **Derechos Humanos**  
del **Congreso** de la **Unión**

Itzel Checa







Un **acercamiento**  
al trabajo legislativo  
de las **Comisiones** de  
de **Derechos Humanos**  
**del Congreso** de la **Unión**

Itzel Checa

Un **acercamiento**  
al trabajo legislativo  
de las **Comisiones**  
de **Derechos Humanos**  
del Congreso de la **Unión**

Itzel Checa  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

---

Este trabajo se realizó gracias al apoyo del Open Society Institute y Ford Foundation

Coordinación Editorial: Alicia Athié  
Diseño portada: Deikon estudio gráfico S.A. de C.V.  
Diseño interior y formación: Genio + Figura, diseño y edición  
Impresión: Dissa Impresores S.A. de C.V.

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

ISBN: 978-968-9347-18-7

Impreso en México.

## ÍNDICE

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. La separación de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. La negociación política</b>	<b>11</b>
<b>2. Las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión</b>	<b>15</b>
<b>3. Panorama general del trabajo realizado: ¿aciertos u omisiones?</b>	<b>21</b>
<b>Consideraciones finales, perspectivas y retos</b>	<b>49</b>
<b>Anexo I. Mandato de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de acuerdo a su marco legal</b>	<b>55</b>
<b>Anexo II. Gráficas del trabajo legislativo de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso</b>	<b>59</b>
<b>Abreviaturas</b>	<b>63</b>
<b>Fuentes de documentación</b>	<b>65</b>





## RESUMEN EJECUTIVO

Las responsabilidades de control evaluatorio son vitales para la consolidación de un Estado donde se respeten, se defiendan y se garantice de manera plena el ejercicio de los derechos humanos. Suponen un ejercicio contundente de rendición de cuentas y de contrapeso efectivo entre Poderes. Por lo tanto, el papel del Poder Legislativo, y de sus Comisiones, en este tipo de acciones es fundamental.

Este documento busca dar cuenta de las responsabilidades y tareas de control evaluatorio a través de una sistematización y reflexión crítica sobre el trabajo de las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión durante el primer año de ejercicio de la LX Legislatura, incluyendo la evaluación del cumplimiento de sus tareas de información y de dictamen legislativo.

Una innovación de la LX Legislatura fue la separación de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara baja en dos, para dar a la agenda de derechos humanos un tratamiento adecuado. No obstante, la evaluación del trabajo de las dos Comisiones evidencia que sus actuaciones han sido tibias y con poco alcance, debido a que intereses partidistas y posiciones encontradas entre quienes resultan personas clave han impedido una mejor coordinación para impulsar una agenda nacional de derechos humanos en el país. La ambigüedad y el desconocimiento de su mandato, por parte de sus integrantes, son factores adicionales que afectan negativamente el rumbo de estas Comisiones y contribuyen a un ambiente político de impunidad, injusticia y discrecionalidad de los actores gubernamentales, tanto hacia la sociedad como hacia otros Poderes.

El documento concluye que el trabajo de estas Comisiones se ha caracterizado por la omisión, principalmente producto del clima de confrontación heredado del conflicto pos electoral entre PAN y PRD y el desinterés y ausencia por parte del PRI en estos temas. El lugar secundario que los derechos humanos ocupan dentro de la agenda legislativa es preocupante en una coyuntura política donde

la militarización de la seguridad pública y la criminalización de la protesta social requerirían de un papel mucho más activo de todos los órganos e instituciones públicas encargados de promover y defender los derechos humanos.

## INTRODUCCIÓN

*Ética: la forma de responder al encargo  
de la ciudadanía y recobrar su confianza.*

Grupo de trabajo encargado de aplicar el principio ético de la Cámara de Diputados

Actualmente, la situación político-social de México se caracteriza por el endurecimiento de las políticas de seguridad pública por parte del Gobierno Federal sin medidas que garanticen el respeto a los derechos humanos. Paralelamente se advierte una represión injustificada de la protesta social del lado de las autoridades, poniendo en duda el compromiso del Estado con los derechos humanos. Se suman la interpretación limitada de algunas resoluciones de los tribunales sobre casos de violación a los derechos humanos y las constantes críticas e ineficiencias del trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Ante este panorama resulta imperioso contar con medidas efectivas de control y contrapeso político del Poder Legislativo ante los abusos del poder que permitan superar el acumulado histórico de agresiones e impunidad que cobija los hechos asiduamente.

El Poder Legislativo constituye una instancia central en la consolidación de un Estado democrático de derecho, al operar como contrapeso al Poder Ejecutivo y participar en las decisiones sociales, políticas y económicas que delinean el rumbo del país. Sus comisiones legislativas –en este caso las de Derechos Humanos– son pilares fundamentales, al ser los órganos especializados y la antesala de los trabajos y negociaciones que se dan cita en el Congreso. De tal suerte, en tanto se cuente con un parlamento transparente, responsable, con espacios efectivos de participación y acciones a favor de los derechos humanos, nuestra democracia estará cada vez más vigorizada.

Este documento es el primer trabajo que sistematiza el quehacer de las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a través del monitoreo de *Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.* Por lo tanto, la exhaustividad en la descripción de sus características, antecedentes y mandato; pretende, además de dar un panorama general, ilustrar su relación con la dinámica de los trabajos de dichos órganos. Se ilustran *grosso modo* sus

tareas de información, de dictamen legislativo, y se enfatiza en las de control evaluatorio, durante el primer año de ejercicio de la LX Legislatura, que comprende del primero de septiembre de 2006 al 31 de agosto de 2007.

El documento busca evidenciar si las acciones realizadas por estas Comisiones, especialmente las de control evaluatorio, son **suficientes**, en función del uso de sus facultades legales en casos de violación a los derechos humanos; **oportunas**, relativas al tiempo razonable para realizar alguna acción; y **eficientes**, en relación con prácticas que abonen a una rendición de cuentas por parte de las autoridades encargadas de proteger los derechos humanos y las responsables de actos violatorios, así como de las propias Comisiones hacia la sociedad, durante el primer año de la actual Legislatura.

Por lo tanto, esta investigación pretende evidenciar cómo los acuerdos políticos, las complicidades y encubrimiento por parte de quienes integran las Comisiones impide a estas Comisiones aprovechar adecuadamente los instrumentos y competencias que tienen para pedir cuentas al Poder Ejecutivo u organismos autónomos sobre actos violatorios de derechos humanos.

En este sentido, la reflexión busca dar respuesta sobre los factores normativos, institucionales y coyunturales que explican el cumplimiento o no del mandato de control de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso. Se observa que el instrumento más utilizado por estos órganos son las comparecencias, principalmente en relación con la actuación de la CNDH, quedando pendiente este ejercicio hacia autoridades responsables de actos violatorios de derechos humanos. Por lo tanto, el uso de estas facultades y responsabilidades es limitado y poco efectivo.

El documento está dividido en tres apartados y las consideraciones finales. El primero trata la separación de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara baja, evidenciando la opacidad de la negociación. El segundo expone la forma en que las características generales de ambas Comisiones de Derechos Humanos del Congreso –desde sus antecedentes, su composición partidaria y el perfil de sus integrantes– limitan el cumplimiento de su mandato. El último apartado presenta un panorama general de las acciones realizadas por estas Comisiones; analiza sus tareas de información, dictamen legislativo y control evaluatorio, a partir de su participación en la rendición de cuentas de la CNDH y del seguimiento a casos emblemáticos de violación a los derechos humanos: Oaxaca y Zongolica.

Para desarrollar lo anterior, se privilegió el análisis cualitativo del material producido por ambas Comisiones, como: programas de trabajo, informes de actividades, minutas de reuniones, actas, versiones estenográficas y asuntos legislativos turnados; además de ocho entrevistas con personas clave,<sup>1</sup> que permiten observar ciertas tendencias sobre los trabajos de estos órganos.

Consecuentemente, este documento pretende abarcar las siguientes preguntas: ¿Las acciones realizadas por las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso corresponden con su mandato de control evaluatorio y éstas, a su vez, son suficientes, oportunas y eficientes?;<sup>2</sup> y ¿cuáles son los factores que coadyuvan a cumplir o no con su mandato?

En suma, este trabajo presenta una temática poco abordada: el monitoreo *in situ* del trabajo de las Comisiones Legislativas. Por lo tanto, pretende ser leído como un ejercicio crítico-propositivo que contribuya a repensar las prácticas legislativas hacia un sendero que consolide al Congreso como un contrapeso real y efectivo, como representante legítimo de los intereses de la sociedad, y que vele desde el quehacer de sus Comisiones ordinarias de Derechos Humanos por el respeto, promoción y protección de los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Los datos personales de las personas entrevistadas han sido modificados para garantizar la confidencialidad.

<sup>2</sup> *Supra*, p. 1.



## 1. LA SEPARACIÓN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA

Este primer apartado tiene como objetivo dar cuenta del proceso de separación de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en dos órganos legislativos diferentes; así como ilustrar de qué forma la composición de la Cámara influyó en la repartición de las presidencias. Este arreglo ha incidido en la dinámica de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos durante este primer año de ejercicio de la LX Legislatura, por lo que ayuda a dilucidar las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo su agenda de trabajo; además de poner en tela de juicio la premisa que justificó la separación.

El 12 de octubre de 2006 la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias presentó al Pleno de la Cámara baja un dictamen que reformaba los artículos 39 y 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), por medio del cual se propuso dividir la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (CJYDH) en dos, con el objetivo de:

fortalecer la capacidad de acción de cada una de estas comisiones y precisar sus funciones; que la Comisión de Derechos Humanos formule iniciativas que reflejen cambios que alcancen la plena realización de los principios del respeto a los derechos individuales de los gobernados; la necesidad de apuntalar los trabajos legislativos vinculados con la justicia; la necesidad de que el Congreso y particularmente la Cámara de Diputados se organice [...] para darle atención suficiente y apropiada a las materias de justicia y de los derechos humanos.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 39 y 43 de la LOCGEUM, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2111-I, jueves 12 de octubre de 2006.

Fue el 17 de octubre cuando el Pleno de la Cámara baja aprobó dicho dictamen, con 442 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones. La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de diciembre de 2006, después que el Pleno del Senado lo aprobara el 23 de noviembre, con lo cual se formalizó la creación de la Comisión de Derechos Humanos como Comisión ordinaria e independiente de la de Justicia.

Como lo ilustra la votación, la separación de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en dos fue producto de consensos. Lo polémico no era el hecho de dividir la Comisión, sino la repartición de los cotos de poder, acentuada por el contexto de polarización política y social producto de la controversia que suscitaron los resultados de las elecciones presidenciales.<sup>4</sup>

El marco legal del Congreso establece que la Junta de Coordinación Política (JUCOPO)<sup>5</sup> debe garantizar la pluralidad y reflejar la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios en la integración y el funcionamiento de las Comisiones. La JUCOPO será presidida por el partido que por sí solo alcance la mayoría absoluta, de no ser alcanzada por ninguno se rotará entre los Grupos Parlamentarios en orden decreciente del número de integrantes.<sup>6</sup> En esta lógica y de acuerdo con la composición de la LX Legislatura,<sup>7</sup> la presidencia del primer año le correspondería al Partido Acción Nacional (PAN), al Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el segundo y al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el último.

No obstante, al presidir el PAN la Mesa Directiva de la Cámara se promovió una reforma para que la presidencia de la JUCOPO se negociara en el mismo órgano, que fue aprobada por unanimidad. Sin embargo, el acuerdo que comunicaba que dicho órgano sería presidido por el Coordinador del PRI no fue signado por el PRD. Así, efecto de la división y rispidez, la actitud del PRD fue mantenerse al margen de las negociaciones; mientras que el PAN y el PRI formaron una mancuerna para lograr los primeros acuerdos.<sup>8</sup> Este panorama y conformación de los órganos de poder incidió, sin duda, en la repartición de las Comisiones.

<sup>4</sup> Hay que tener presente que en dichos comicios además se eligieron a quienes actualmente conforman la LX Legislatura.

<sup>5</sup> La JUCOPO está integrada por los Coordinadores y las Coordinadoras de los Grupos Parlamentarios, para abundar sobre las funciones de la Junta. Véase el artículo 34 de la LOGCEUM.

<sup>6</sup> Artículo 31, *op. cit.*

<sup>7</sup> La integración de la Cámara baja quedó de la siguiente forma: PAN 42%; PRD 26%; PRI 21%; PVEM 3%; Convergencia 3%; PT 2%; Nueva Alianza 2%; Alternativa 1%; y sin partido un diputado.

<sup>8</sup> Los partidos minoritarios por su parte expresaron reiteradamente su inconformidad por ser relegados de las decisiones y exigieron que éstas fueran equitativas.



Una vez instalada la JUCOPO, el 6 de septiembre de 2006, la negociación por el reparto de las Comisiones se realizó de manera poco transparente y altamente centralizada, dejando a discreción de este órgano de decisión la repartición de las presidencias, a merced de la correlación de fuerzas y el interés de cada partido por controlar determinada agenda. El 29 de septiembre quedaron integradas. Al PRI le correspondió la Presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, a cargo del Diputado César Camacho Quiroz. Ya separados estos dos órganos legislativos, el paso siguiente era la negociación sobre la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos, pero el acuerdo de quién la dirigiría se dio en paralelo a la decisión de la división, quedando el espacio al PAN, a cargo de la Diputada Omeheira López Reyna.

De la información disponible no se desprenden razones claras sobre los criterios de la designación, dejando innecesariamente sospechas y lugar a la opacidad. La literatura en la materia explica que el crecimiento del número de Comisiones puede obedecer a dos razones “que poco tienen que ver con el fortalecimiento y la eficiencia del trabajo legislativo. La primera es la de ampliar el número de puestos para ser distribuidos [...]. La segunda ha sido la de responder a demandas particulares de grupos representados por los diputados o asuntos de la agenda pública del momento”.<sup>9</sup> A su vez, Benito Nacif señala que “la proliferación de comisiones permanentes refleja una tendencia de [...] institucionalizar el interés por asuntos de política emergentes, independientemente de si estos caen dentro de la jurisdicción de comisiones existentes”.<sup>10</sup>

De las entrevistas realizadas se desprenden igualmente dos líneas de argumentación. Una que acoge con beneplácito la separación, en el sentido de homologar las competencias de la Cámara baja con las del Senado y para darle un tratamiento debido a la agenda de derechos humanos en el quehacer legislativo –el hecho de que no existiera en la Cámara baja una Comisión que atendiera exclusivamente los derechos humanos dejó a éstos en segundo término y debajo de los temas relacionados con justicia, pese a su correlación. La otra ve con recelo y suspicacia la división, arguyendo que obedeció más a la repartición de cuotas de poder, que a un compromiso con el tema de derechos humanos, sobre todo al corresponderle al PAN la Presidencia.

<sup>9</sup> M. Casar, *Los sistemas de comisiones en los Reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*, México, Documentos de Trabajo del CIDE, 2001, p. 11.

<sup>10</sup> B. Nacif, *El sistema de Comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, núm. 116, México, CIDE, 2000, p. 5.

La creación de una Comisión de Derechos Humanos al interior de la Cámara baja presenta rasgos de ambas posturas. Por un lado, la tesis sobre darle un mejor tratamiento al tema de derechos humanos es irrefutable, y en este sentido se justifica la separación. Sin embargo, la distribución de las Presidencias tanto de Justicia como de Derechos Humanos en manos del PAN y el PRI pone en evidencia la preponderancia de los acuerdos políticos en función de la correlación de fuerzas. Basta señalar que al Partido Alternativa Socialdemócrata no le correspondió la Presidencia de ninguna Comisión ordinaria. Además, la falta de información sobre la negociación, en lugar de despejar dudas, las profundiza.

Lo cierto es que el mero hecho de dividir los trabajos en más Comisiones no garantiza una efectividad en las tareas, una mayor profesionalización o incluso más acuerdos. Es necesario que los objetivos que motivaron esta división se traduzcan en acciones y resultados concretos en el quehacer diario de la Comisión de Derechos Humanos. La separación será oportuna si este nuevo espacio legislativo se aprovecha, en la medida de sus atribuciones, a favor del respeto, promoción y protección de los derechos humanos.

Otro hecho que llama la atención es que la presidencia de esta Comisión corresponda con el partido del titular del Ejecutivo Federal. Esta situación, si bien refleja la conformación del Congreso y la posición de fuerza de dicho instituto político, paralelamente genera inquietudes y cuestionamientos sobre la pertinencia e independencia de su actuar. Resulta poco conveniente que exista un vínculo tan cercano con el gobierno en turno, cuando las acciones de esta Comisión deben estar encaminadas a sancionar las violaciones de derechos humanos realizadas por el Estado.

En suma, la pregunta sobre la pertinencia de la separación de estas dos Comisiones queda abierta, y se irá respondiendo en función del buen o mal desempeño que realice a lo largo de la actual Legislatura. Lo visto en este primer año es poco alentador, pero no determinante. Dependerá de que sus futuras acciones sean transparentes, autónomas, sirvan de contrapeso real y efectivo al actuar de los otros Poderes, pida cuentas hacia prácticas violatorias de derechos humanos y promueva cambios sustanciales en el marco legal mexicano para que haya un ejercicio pleno de los derechos humanos.

## 2. LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Esta sección presenta las características generales de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión, así como sus antecedentes de creación. Es posible advertir que la conformación dividida y el perfil de sus integrantes –con poco conocimiento del tema objeto de su labor– limitan un tratamiento adecuado e integral de los derechos humanos. Estas características restringen las condiciones para que estos órganos legislativos progresen en sus negociaciones, avancen en su agenda y ejerzan de manera adecuada su mandato legal.

### 2.1. Antecedentes

El establecimiento de las Comisiones de Derechos Humanos dentro del Poder Legislativo varía de una Cámara a otra. En el Senado de la República, dicha Comisión<sup>11</sup> (en adelante CDHS) se creó como Comisión Especial durante la LII Legislatura. En noviembre de 1994, se le otorgó el rango de comisión ordinaria,<sup>12</sup> establecida en la fracción VIII del artículo 90 de la LOCGEUM. En la presente Legislatura quedó instalada el 19 de octubre de 2006.

La suerte que corrió la Comisión de Derechos Humanos en la Cámara de Diputados (en adelante CDHD) estuvo al lado de la Comisión de Justicia desde 1999. Es a partir de una reforma publicada en el DOF el 5 de diciembre de 2006 que se establece como una de las 40 Comisiones ordinarias, independiente y con mandato propio. Esta reforma se contempla en el artículo 39, fracción VIII de la LOCGEUM. La CDHD se instaló formalmente el 20 de diciembre de 2006.

<sup>11</sup> Para abundar más sobre las comisiones en la Cámara alta ver G. Quijano, *Las comisiones del Senado 1917-2000. El impacto del cambio político*, tesis para obtener el título de Licenciada en Ciencia Política, México, ITAM, 2003.

<sup>12</sup> M. Sarre, et. al. (coords.), *Los derechos humanos y el Senado*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITAM/Senado de la República LIX Legislatura, 2006, p. 99.

El hecho de que no existiera en la Cámara baja una Comisión que atendiera exclusivamente los derechos humanos tuvo como corolario que las facultades del Poder Legislativo en la materia se concentraran sólo en el Senado de la República.

## 2.2. Su mandato

El mandato de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso puede concebirse de manera amplia con el fortalecimiento de un Estado de derecho, social y democrático, en donde el respeto, protección y promoción de los derechos humanos es condición *sine qua non*. Por consiguiente, el buen desempeño de estos órganos puede coadyuvar al ejercicio pleno de los derechos. Para efectos del documento y de acuerdo con su marco legal se consideran como sus tareas principales las de dictamen legislativo, información y control evaluatorio, las cuales se contrastarán en el siguiente apartado.

La LOCGEUM establece de manera diferenciada las responsabilidades de las comisiones ordinarias para cada una de las Cámaras del Congreso. Para las del Senado se estipula que deben “analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia”;<sup>13</sup> mientras que para los órganos de la Cámara baja se les confieren tres tareas fundamentales: “de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio”,<sup>14</sup> pero sin detallar en que consiste cada una.

Más allá de lo anterior, el marco legal no establece otras obligaciones ni especifica una labor precisa en materia de derechos humanos. Una interpretación más amplia se encuentra en el artículo constitucional décimo sexto transitorio, que establece:

El Congreso Constitucional [...] expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el período extraordinario a que se refiere el artículo 6o. transitorio, y **dará preferencia a las leyes relativas a Garantías Individuales**, y artículos 30, 32, 33, 35, 36, 38, 107 y parte final del artículo 111 de esta Constitución.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Párrafo 2, inciso a, del artículo 85.

<sup>14</sup> Artículo 39, numeral 3.

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunque el término “garantías individuales” ha sido homologado erróneamente con el de “derechos humanos”, se sobreentiende que hace referencia a los derechos. Esta equiparación indudablemente repercute en la concepción de lo que debería ser el mandato sobre derechos humanos para el Poder Legislativo. Abona a la ambigüedad debido a que las “garantías individuales” aluden a los mecanismos de protección de los derechos –las garantías son instrumentos a través de los cuales se protege un derecho–,<sup>16</sup> no son los derechos en sí mismos; además tiene una connotación limitada e individualista, que soslaya la titularidad y los derechos colectivos.

En suma, se pretende evidenciar si las siguientes características representan en algún momento un factor que les permita a estas Comisiones cumplir o no con su mandato legal.

### 2.3. Características generales

#### 2.3.1. Composición partidaria

La proporción partidaria de ambas Comisiones refleja en gran medida la composición de cada una de las Cámaras en su conjunto, como se aprecia en la tabla 1, y de alguna manera influye en la dinámica de su trabajo. En la CDHS, el PAN representa la primera fuerza, con cuatro Senadoras; seguida del PRI con tres Senadores; en tanto que el PRD, el Partido Convergencia y el Partido del Trabajo (PT) cuentan con un representante respectivamente. La Comisión es presidida por la Senadora Rosario Ibarra de Piedra del PT.<sup>17</sup>

La poca presencia del PRD en esta conformación es inquietante por dos razones. Primero, los derechos humanos ocupan un lugar preponderante en la agenda de este partido y su visión progresista de los derechos es fundamental para avanzar en los trabajos legislativos. Segundo, pese a ser la tercera fuerza del Senado, el PRD tiene el mismo número de integrantes que Convergencia y el PT aunque como parte del Frente Amplio Progresista (FAP)<sup>18</sup> ocupa la Presidencia y tendría el mismo

<sup>16</sup> Para profundizar sobre la diferencia entre los derechos y las garantías ver L. Ferrajoli, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, 3ª edición, 2002.

<sup>17</sup> La Senadora solicitó su incorporación al PT el 17 de octubre de 2006, con lo cual dicho partido se convirtió en Grupo Parlamentario, constituido por cinco integrantes.

<sup>18</sup> El FAP es una coalición legislativa conformada el 14 de septiembre de 2006, como parte de los acuerdos de la antigua Coalición Por el Bien de Todos, que postuló a Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de la República. Está conformado por el PRD, PT y Convergencia. Malinalli, “Ante la conformación del Frente Amplio Progresista”, disponible en línea [http://www.militante.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=794](http://www.militante.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=794) (consultado el 30 de octubre de 2007).

porcentaje que el PRI. Durante este primer año es evidente que el funcionamiento del FAP como coalición no se ha consolidado al interior de la Comisión, su estrategia ha sido de repliegue y poco negociadora con los otros Grupos Parlamentarios para impulsar una agenda común en la materia. Hasta ahora la mancuerna PRI-PAN se ha impuesto en los trabajos, con sus excepciones, limitando las estrategias que pudiera tener este órgano.

Por su parte, la CDHD está integrada por 28 legisladores y legisladoras de manera paritaria. Es presidida por la Diputada Omeheira López Reyna del PAN, siendo este partido la primera fuerza con 42.8%, porcentaje similar a la composición de su homóloga en el Senado; seguido por el PRD, con 28.6%; en tercer lugar se encuentra el PRI con 17.8%; mientras que el PT, Convergencia y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) representan 3.6% cada uno.

**Tabla 1. Integración partidaria de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso**

CDHD		Partido	CDHS	
Núm. integrantes	Porcentaje		Núm. integrantes	Porcentaje
12 (Presidencia, 2 Secretarías)	42.8%	PAN	4 (1 Secretaría)	40%
5 (1 Secretaría)	17.8%	PRI	3 (1 Secretaría)	30%
8 (1 Secretaría)	28.6%	PRD	1	10%
1 (1 Secretaría)	3.6%	PT	1 (Presidencia)	10%
1	3.6%	Partido Convergencia	1	10%
1	3.6%	PVEM	—	

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información publicada en los sitios oficiales de la Cámara de Diputados: [http://sitl.diputados.gob.mx/integrantes\\_de\\_comision.php?comt=68](http://sitl.diputados.gob.mx/integrantes_de_comision.php?comt=68) y del Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/lx/derechoshumanos/>, (ambas consultadas en julio de 2007).

En suma, la posición que asuma el PAN es fundamental para el avance o no de la agenda de derechos humanos en ambas Comisiones; aunque lo cierto es que todos los Grupos Parlamentarios, al no contar con mayoría absoluta están obligados a concertar y construir acuerdos. Hasta ahora el PRI ha inclinado la balanza de un lado o del otro, debido a la confrontación del PAN y PRD. La percepción general es la ausencia del tema de los derechos humanos en la agenda de los partidos políticos, ocupando un lugar secundario que alcanza relieve en la medida en que la coyuntura los posiciona en la opinión pública.

### 2.3.2. Perfil de los y las integrantes

Aunque quienes integran las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso tienen trayectorias diversas,<sup>19</sup> que varían de una Cámara a otra, de manera general se aprecia poco conocimiento y experiencia previa con el tema de derechos humanos. Si bien hay excepciones importantes, no es el común denominador, lo cual sin duda repercute en la forma de tratar la agenda de derechos humanos. Así, puede apuntarse que el perfil típico de quienes integran estos órganos está marcado por trabajo legislativo previo, con experiencia local preponderante, menor en la Administración Pública Federal (APF), y realmente escasa en la sociedad civil, al enfocarse principalmente a actividades partidistas. Estas características explican la distancia con una agenda ciudadana y la disposición a abrir espacios efectivos de participación.

En la CDHS, la mayoría ha tenido experiencia legislativa previa tanto en el ámbito local como en el federal –cinco han sido legisladores y legisladoras locales y siete a nivel federal, dos lo han sido por dos ocasiones– pero sólo 32% de los miembros de la CDHD han sido representantes populares: seis a nivel local y tres en el federal, y su participación ha sido heterogénea, con alguna experiencia en temas de género, turismo, juventud, relaciones exteriores, defensa nacional, atención a grupos vulnerables o radio, televisión y cinematografía. Sólo la Senadora Presidenta perteneció a una comisión legislativa de derechos humanos, aunado a su reconocida trayectoria en la defensa de los derechos humanos desde la sociedad civil.

Sobre la participación a nivel local, dos integrantes de cada comisión estuvieron al frente de alguna presidencia municipal; mientras que cuatro integrantes de la CDHS y nueve de la CDHD han tenido experiencia en Regidurías o Sindicaturas.

---

<sup>19</sup> Información de acuerdo al currículum vitae de cada integrante disponible en la página web del Senado de la República <http://www.senado.gob.mx/legislatura.php?ver=OA> y de la Cámara baja [http://sitl.diputados.gob.mx/album\\_comisionesLX/comisiones/Integrantes\\_de\\_Comision.asp?68](http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisionesLX/comisiones/Integrantes_de_Comision.asp?68), (consultadas el 30 de julio de 2007).

De su trayectoria en la APF, senadoras y senadores han tenido menos experiencia: sólo una se desempeñó como Delegada de la Secretaría de Desarrollo Social en su entidad, y dos participaron en administraciones locales. Por su parte, 36% de diputadas y diputados han sido funcionarios federales y 25% en el ámbito local.

La particularidad compartida entre integrantes de ambas Comisiones es una actividad partidaria sustancial, incluso sobresale este ámbito sobre otros. Hay quienes además han colaborado en la iniciativa privada, un senador en el medio artístico, y un grupo más en organizaciones sociales y civiles, principalmente por parte de integrantes de la CDHD, aunque no necesariamente en asociaciones de defensa y promoción de derechos. Una excepción es la Diputada Presidenta que fundó el Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos.



### 3. PANORAMA GENERAL DEL TRABAJO REALIZADO: ¿ACIERTOS U OMISIONES?

Esta sección tiene como finalidad ilustrar que el trabajo realizado por las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras, en este primer año de ejercicio de la IX Legislatura, cumple mínimamente con sus responsabilidades de información, dictamen legislativo y control evaluatorio. De manera general, hay evidencia de las omisiones y aciertos en su quehacer diario. Se observa que estos órganos legislativos han registrado avances limitados y han obviado o subutilizado sus funciones, tanto por factores estructurales como por cuestiones técnicas, legales o políticas.

#### 3.1. Tareas de información

La transparencia y el acceso a la información son condiciones fundamentales para que la ciudadanía pueda conocer y sopesar el trabajo legislativo, son elementos que a su vez permiten una participación ciudadana mejor encauzada y constituyen factores indispensables para una efectiva rendición de cuentas, obligación de todo Poder hacia la sociedad. Esta práctica en el Poder Legislativo toma singular importancia por ser de doble vía, tanto porque el Legislativo debe pedir cuentas a los otros Poderes de la Unión y servir de contrapeso,<sup>20</sup> como porque el Legislativo debe hacerlo hacia la sociedad. Sin embargo, el hecho de que haya publicidad y acceso a la información no garantiza que ésta sea útil, completa, comparable, consistente, oportuna y accesible, y en todo caso tampoco se traduce en un ejercicio de rendición de cuentas que informe sobre el quehacer gubernamental.

Esta sección ilustra sí las tareas de información realizadas por las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso cumplen con la transparencia, el acceso a la información y, por consiguiente, con la rendición de cuentas. Se advierte que la

---

<sup>20</sup> Ver G. O'Donnell, "Accountability Horizontal" en AGORA, núm. 8, 1998, pp. 5-34.

información disponible de estos órganos no permite conocer cabalmente las prioridades de ambas Comisiones. Por lo tanto, los elementos para evaluar su labor son insuficientes.

El marco legal del Congreso no explicita a detalle las responsabilidades de las Comisiones, salvo algunas funciones concretas que varían de una Cámara a otra. Las tareas de información no son la excepción.<sup>21</sup> Ante la ambigüedad legal, suponemos que tales acciones versan sobre la transparencia y el acceso a la información de su quehacer.<sup>22</sup> Otra posibilidad de interpretación estaría encaiminada a la promoción de una educación y cultura en derechos humanos, tal como la difusión del contenido de estos derechos y de las obligaciones del Estado mexicano en la materia.<sup>23</sup>

A pesar de la variedad de posibles responsabilidades, los datos presentados se enfocan en la transparencia y el acceso a la información de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso. La publicidad de y el acceso a documentos básicos como: plan de trabajo, informes de actividades, convocatorias a sus reuniones, minutas de sus reuniones, versiones estenográficas, informes sobre las visitas o viajes oficiales realizados, listas de asistencia y los dictámenes de los asuntos turnados, entre otros, son elementos necesarios para garantizar las exigencias mínimas de información sobre el quehacer legislativo y para que la ciudadanía conozca, participe y exija un cumplimiento adecuado de su mandato.

Las obligaciones de transparencia, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), establecen la publicidad de la información “de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.” Así, la transparencia del trabajo de estas Comisiones presenta matices diferenciados. La CDHD se caracteriza por una mayor publicidad de documentos.

<sup>21</sup> Para abundar sobre lo establecido en el marco legal ver el Anexo I.

<sup>22</sup> Ver el artículo 7 de la LFTAIPIG. Para la Cámara de Diputados el “Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial”, disponible en línea, [http://www.diputados.gob.mx/acuerdos\\_transparencia.htm](http://www.diputados.gob.mx/acuerdos_transparencia.htm) y el “Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados”, disponible en línea, <http://www.diputados.gob.mx/rgdetra.htm>. Sobre el caso del Senado revisar el “Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores”, disponible en línea, [http://www.senado.gob.mx/transparencia/acuerdo\\_senado.htm](http://www.senado.gob.mx/transparencia/acuerdo_senado.htm).

<sup>23</sup> Un ejemplo de estas actividades es la firma del Convenio general de colaboración para desarrollar acciones de capacitación en derechos humanos entre la CNDH y la Cámara de Diputados, el 10 de agosto de 2007.

En los sitios oficiales de la Cámara baja –tanto en la Gaceta Parlamentaria como en el micrositio de la Comisión– se encuentran desde su programa de trabajo, sus informes de actividades, las convocatorias a sus reuniones de trabajo, así como las actas de las mismas, incluso de las sesiones de su Mesa Directiva.

Sin embargo, el caso de la CDHS es diametralmente diferente. En primer lugar, no cuenta siquiera con plan de trabajo, informes de actividades o convocatorias y actas de sus reuniones. Segundo, la única información disponible en el sitio oficial de la Comisión es la referente a sus integrantes. Esta situación llama la atención cuando la Senadora Presidenta Rosario Ibarra forma parte también del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República.

Una ausencia en ambas Comisiones es la publicación del Orden del día de las reuniones, así como de los dictámenes a discutir. Dichos documentos son de singular importancia por enunciar los temas a tratar en sus sesiones, además de conocer con antelación el sentido en que se pretende dictaminar determinado asunto legislativo y su respectiva justificación, y no hasta el último momento. Igualmente, no existen informes sobre las visitas de trabajo.

Evidentemente, la disponibilidad de los documentos mencionados es un avance en la materia, empero, habría que analizar si esta información es útil, completa, comparable, consistente, oportuna y accesible, en suma, sí permite conocer de manera exhaustiva su labor, si posibilita la participación y si cumple con su corolario de rendición de cuentas. Presentaré dos ejemplos para valorar si la información pública es de calidad: el plan de trabajo y el informe de actividades.

La CDHD elaboró y publicó su *plan de trabajo* correspondiente al periodo de enero-agosto de 2007, el cual detalla que sus objetivos versan sobre: derechos de los niños y las niñas; derechos de las víctimas del delito; derecho a una vida libre de violencia; derecho y cultura indígena; marco dogmático constitucional; problemáticas regionales; asuntos migratorios; ámbito penitenciario; y vínculos interinstitucionales.<sup>24</sup> Aunque, de acuerdo a su marco legal, los órganos del Senado no tienen la obligación de presentar un plan de trabajo, sí ha sido una práctica legislativa común en algunas Comisiones. No obstante, la CDHS no cuenta con este documento, sólo existe un “proyecto de programa de trabajo” en *power point*, donde se plantean los siguientes ejes temáticos: inseguridad pública;

---

<sup>24</sup> Programa de trabajo de la CDHD, correspondiente al lapso de enero a agosto de 2007, *Gaceta Parlamentaria*, año X, núm. 2189, jueves 8 de febrero de 2007.

orientación de un sistema de justicia penal a uno acusatorio; derechos de las víctimas; presunción de inocencia; detención arbitraria; tortura y malos tratos; retenes; violencia de género y equidad; atención a menores de edad y personas adultas mayores; agravio a periodistas; uso del polígrafo; reclusorios; penas alternativas; libertad anticipada; derechos de los pueblos y comunidades indígenas; migrantes; derechos económicos y sociales; no discriminación; derechos en materia agraria (sic); y derechos en desarrollo rural (sic).<sup>25</sup>

En ambos casos, se aprecia ambigüedad en sus líneas de trabajo y un planteamiento demasiado amplio de sus prioridades. La ausencia de un objetivo general, de un cronograma y de acciones específicas para cada objetivo no permite conocer con exactitud el rumbo de estas Comisiones. Por lo tanto, aunque es de congratularse por la publicidad de la información, el carácter general de los datos impide a la ciudadanía conocer y analizar su trabajo, repercute en acciones sin rumbo que tienden a la improvisación e inconsistencia de su mandato, y poco contribuye a generar condiciones adecuadas para la participación e incidencia.

Otro hecho que llama la atención es la ausencia de un Plan de Trabajo aprobado por la CDHS. Este documento constituye un insumo fundamental para delinear el rumbo de la Comisión, identificar sus temas primordiales, su visión y sus compromisos durante la Legislatura. Un plan de trabajo permitiría a la sociedad dar seguimiento puntual a su labor, abrir espacios para la participación y exigir, en un segundo momento, resultados sobre las metas planteadas por el propio órgano. Por consiguiente, es deseable que se presente y publique a la brevedad, con la finalidad de tener una mirada nítida sobre su quehacer.

El otro instrumento importante es el *Informe de actividades*, obligación que sólo existe para la CDHD. De estos documentos se observa que durante este primer año de trabajo, la Comisión se centró en:

Establecer un programa anual de actividades y una agenda sobre la situación actual de los derechos humanos en México, a fin de establecer lineamientos que garanticen la plena vigencia de las garantías fundamentales; desahogar los asuntos turnados; gestionar asuntos relacionados con los derechos humanos; realizar un seguimiento a las acciones de organismos gubernamentales y no gubernamentales en la materia; implementar acciones para fortalecer y asegurar el respeto a las facultades, prerrogativas y libertades inherentes a la naturaleza de las personas; y

<sup>25</sup> CDHS, *Proyecto Programa de Trabajo*, LX Legislatura, presentación en *power point*, octubre de 2006.

compartir esta responsabilidad con el Gobierno Federal para instrumentar medidas que permitan alcanzar el reconocimiento pleno de estos derechos.<sup>26</sup>

Una lectura minuciosa permite señalar que no hay una correlación clara entre los objetivos fijados en su plan de trabajo y lo realizado hasta el momento. Además de ser demasiado general, no dice claramente qué se hizo y cuáles fueron las razones, y no justifica las circunstancias que limitaron el cumplimiento de sus objetivos.

En este sentido, el otro elemento que se suma a la transparencia es el acceso a la información. Dada la poca utilidad de la información disponible por parte de las dos Comisiones, ha sido necesario ejercer este derecho solicitando información sobre el trabajo de estas Comisiones y, paralelamente, valorar si el Congreso está en sintonía con la transparencia y el acceso a la información.

Por ejemplo, cuando se solicitaron las versiones estenográficas de las sesiones de trabajo de la CDHD, la Secretaría Técnica de este órgano las proporcionó sin una petición formal de por medio. Estos mismos documentos fueron requeridos a la Unidad de Enlace y Acceso a la Información de la Cámara de Diputados (UE), en una solicitud del 9 de mayo de 2007. La respuesta fue: “que esta Cámara no cuenta con una Comisión de Derechos Humanos”,<sup>27</sup> razón por la cual no se estaba en posibilidad de atender la petición. A lo anterior se suma el hecho reiterado de que sus respuestas no garantizan el principio de máxima publicidad, ni cuando se presentan recursos de revisión.<sup>28</sup> Generalmente, la UE no proporciona la información requerida, bajo el argumento de que está disponible en el sitio oficial de la Cámara, sin indicar la ubicación, o que es confidencial, violando con ello el derecho a la información. De una revisión de las respuestas de la UE se puede concluir que el cuerpo técnico de la Unidad y el Congreso no están

<sup>26</sup> Ver Informe de actividades de la CDHS, correspondiente al lapso de diciembre de 2006-marzo de 2007, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2225, 2 de abril de 2007; y el Informe de actividades de la CDHS, correspondiente al periodo comprendido de abril a agosto de 2007, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2353-I, 2 de octubre de 2007.

<sup>27</sup> En otra solicitud de Fundar a esta Unidad, sobre las versiones estenográficas de las reuniones de la CDHS el 15 de mayo de 2005, la Unidad respondió con fecha 8 de junio: “que de acuerdo a la [...] Secretaría Técnica de la Comisión [...] la información ya le fue proporcionada personalmente en las oficinas de dicha Comisión”. Lo anterior no sería cuestionable, excepto por el hecho de que deben cuidarse el anonimato y los datos personales de quienes solicitan información (y de acuerdo con ello, no debería haber forma de saber si es o no la misma persona).

<sup>28</sup> El Comité de Información de la Unidad está integrado por ocho Coordinadores Parlamentarios, el Secretario General de la Cámara, la Directora de la Unidad de Enlace y el Director General de Asuntos Jurídicos. De esta conformación surge la inquietud sobre la pertinencia de la participación de la JUCOPO, ya que al ser juez y parte, la autonomía e independencia del quehacer de la Unidad para garantizar el acceso a determinada información puede ser limitado.

suficientemente familiarizados o capacitados sobre los compromisos que establece la LFTAIPG. Se desconocen los procedimientos y términos para garantizar adecuadamente el acceso a la información. La poca sistematización y clasificación de los documentos da pauta a que su acceso dependa más de la voluntad que a los criterios del marco legal.

El caso de la CDHS es sustancialmente parecido, aunque con sus matices. Fundar realizó varias solicitudes a la Secretaría Técnica de dicha Comisión sobre las Actas de las reuniones, con la finalidad de conocer con más detalle los temas de su agenda, los procesos de negociación y la participación de cada integrante. Sólo se entregaron las minutas de las sesiones de trabajo del 8 de noviembre, 5 de diciembre, 6 de febrero y 1º de marzo, y sólo existen las versiones estenográficas de tres. El total de reuniones realizadas es desconocido.<sup>29</sup>

Así, los pendientes con la transparencia y acceso a la información, y por consiguiente con la rendición de cuentas, en la agenda de estas Comisiones para el resto de la Legislatura son enormes. Es cierto que sus labores iniciaron hace poco tiempo, pero lo recorrido no da señales de metas concretas y acciones contundentes. Estos vacíos se observan desde el rezago legislativo y los obstáculos para dictaminar sus asuntos turnados, hasta en las respuestas a casos de violación a los derechos humanos.

A pesar de que la CDHD se caracteriza por acciones comprometidas con la transparencia, no es una práctica cotidiana en el Congreso y en la Unidad de Enlace, y mucho menos la información disponible es de gran utilidad. No cabe duda que los pendientes de su homóloga del Senado son más visibles y persistentes. En ambos casos, ya sea por ausencia o por inconsistencia, la calidad y oportunidad de la información todavía no es una generalidad, elementos imprescindibles para conocer el trabajo de estos órganos, para dar pasos firmes hacia una rendición de cuentas efectiva, no sólo sobre las acciones realizadas, sino sobre los resultados de éstas, y que la ciudadanía pueda sopesar su contribución o no sobre el respeto, promoción y defensa de los derechos humanos.<sup>30</sup> Habrá que seguir insistiendo en ello, y que el Poder Legislativo abra su labor al escrutinio de la ciudadanía.

<sup>29</sup> El dato exacto sobre el número de reuniones de trabajo se desconoce y no fue proporcionado. Al parecer, faltan otras minutas porque en la bitácora de eventos de la cámara alta están registradas más de cuatro sesiones de la CDHS.

<sup>30</sup> Ver Banco Mundial, *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*, Documento de trabajo, núm. 31, Washington, D.C., 2004.

### 3.2. Trabajo legislativo

Las funciones legislativas, relacionadas con el análisis y dictamen del marco legal, son las que más se enfatizan dentro del quehacer de las Comisiones del Congreso. Consecuentemente, es de significativa importancia valorar los temas que en el seno de las Comisiones de Derechos Humanos se están tratando, sopesar si éstos corresponden con una visión integral de los derechos humanos, si ponen en sintonía el cuerpo jurídico mexicano con los estándares internacionales en la materia, o si persiste una visión convencional y segmentada del tema. Lo anterior obliga a dar cuenta no sólo de su agenda, sino de la forma y los argumentos con base en los cuales son resueltos los asuntos legislativos. Por lo tanto, el *status* de lo turnado permite dilucidar la dinámica de trabajo, y bajo qué fundamentos y justificaciones se decide aprobar o rechazar una cuestión.

Sopesar el trabajo legislativo de estas Comisiones basándose exclusivamente en el número de los asuntos turnados, así como el *status* de los mismos permite conocer sólo su “producción legislativa”.<sup>31</sup> Por mucho, es un parámetro incompleto para medir de manera profunda su quehacer. La literatura en la materia ha acuñado diversos términos para medir el trabajo legislativo: productividad legislativa, desempeño legislativo<sup>32</sup> o eficiencia legislativa, pero resultan incompletos y dejan de lado aspectos cualitativos fundamentales. Para Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el análisis del quehacer del Congreso supondría al menos cuatro parámetros: productividad, eficiencia, pluralidad y equilibrio de poderes. Así, la eficiencia legislativa equivaldría a la “producción de proyectos legislativos viables, factibles, y socialmente significativos haciendo el mejor uso de la inversión y los recursos disponibles”.<sup>33</sup> Por consiguiente, los parámetros para valorar la eficiencia o desempeño de estos órganos deben darse a la luz de un conjunto amplio de variables. Una condición indispensable sigue siendo la oportunidad y calidad de la información, requisito *sine qua* non para una rendición de cuentas efectiva.

<sup>31</sup> Francisco José de Andrea Sánchez lo denomina “precipitación legislativa”, que tiene que ver con la “eficiencia del Poder legislativo contemplado en su faceta de maquinaria procesadora de legislación.” F. Andrea, “Un aspecto total del proceso legislativo: los plazos de presentación de dictámenes de Comisiones legislativas al Pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* núm. 106, 2003, pp. 9-24.

<sup>32</sup> El CIDE planteó el Índice de Desempeño Legislativo (IDL), indicador que resulta de tomar en consideración la eficiencia, la influencia y la transparencia del ejercicio de los y las legisladoras más el impacto de sus acciones y la satisfacción de quienes votaron. Evaluaría 12 parámetros, desde la tasa de desahogo de iniciativas hasta el nivel de cumplimiento de las agendas legislativas. A. Trejo, “Desempeño Legislativo”, suplemento Enfoque de Reforma, 24 de agosto de 2003, p. 17.

<sup>33</sup> L. Caballero, et. al., *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2005, p. 10.

Para ejemplificar lo anterior, se presentan esquemáticamente los asuntos turnados<sup>34</sup> a ambas Comisiones durante el primer año de la LX Legislatura, que comprende del 1º de septiembre de 2006 al 31 de agosto de 2007, los heredados por Legislaturas pasadas y su *status*. Los resultados son poco alentadores. Hay un rezago considerable y el contexto político, de posiciones encontradas, restringe la dictaminación. Aunado al desconocimiento del tema, el poco interés de quienes integran estos órganos, la falta de quórum en las reuniones para poder aprobar o rechazar un dictamen, la ausencia de propuestas, pareciera que de uno u otro lado la intención es negarse a la propuesta contraria.

La CDHS hereda de las LVIII y LIX Legislaturas 12 iniciativas –una de ellas a solicitud propia– y una minuta, a lo que se suman los turnados durante este primer año de ejercicio, que comprenden: cuatro instrumentos internacionales,<sup>35</sup> 19 puntos de acuerdo y 11 iniciativas, dos de ellas sólo para opinión, a pesar de haber sido presentadas por Senadoras integrantes de la Comisión y tratar un tema meramente de derechos humanos,<sup>36</sup> dando un total de **47 asuntos** turnados. Por su parte, la CDHD registra **30 asuntos**, de los cuales siete son iniciativas, dos de éstas para opinión, solamente, y ocho puntos de acuerdo. En las LVIII y LIX Legislaturas quedaron rezagadas nueve iniciativas, una minuta y cinco puntos de acuerdo. Ambos casos se ilustran en la gráfica 1.

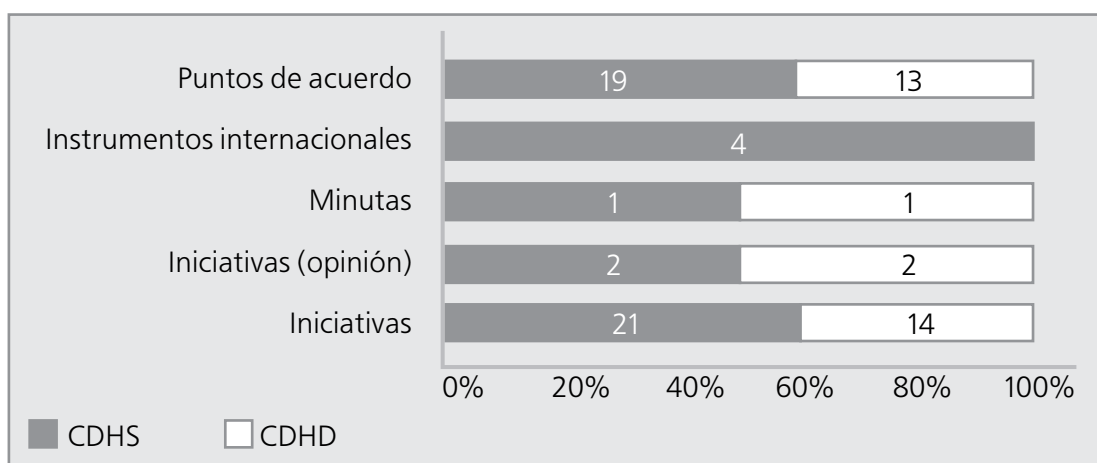
<sup>34</sup> Los asuntos turnados se refieren a puntos de acuerdo, iniciativas y minutas, y a la CDHS se le suman instrumentos internacionales.

<sup>35</sup> Representan 9% y son: Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte; Protocolo a la Convención Americana de Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte; Convenio sobre traslado de personas condenadas; y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

<sup>36</sup> Ambas plantean reconocer a nivel constitucional los derechos humanos en concordancia con los instrumentos en la materia; además una de ellas busca que el Estado fomente la educación en derechos humanos.



**Gráfica 1. Total de asuntos turnados a las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso**



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información publicada en los sitios oficiales de la Cámara de Diputados: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> y [http://archivos.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LX\\_LEG/](http://archivos.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LX_LEG/), y del Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?principio=inicio>, [http://www.senado.gob.mx/servicios\\_parlamentarios.php?ver=documentos](http://www.senado.gob.mx/servicios_parlamentarios.php?ver=documentos) y <http://comunicacion.senado.gob.mx/>, (ambas consultadas en octubre de 2007).

Las temáticas que cobija cada una de las Comisiones son variadas. Se clasificaron las 23 *iniciativas*, que se encuentran en el seno de la CDHS,<sup>37</sup> de acuerdo con el marco legal que pretenden reformar y por el tópico de interés,<sup>38</sup> por lo que se formaron tres rubros: las que tienen que ver con reformas constitucionales (57%); las relativas sobre modificaciones a la Ley de la CDHD (13%)<sup>39</sup> –aunque tres de reforma constitucional también se relacionan con dicha legislación–; y un tercer grupo sobre cambios a otras leyes secundarias (30%). El tópico principal que abordan estas iniciativas es heterogéneo,<sup>40</sup> algunas incluso tratan más de un tema, pero por cuestiones metodológicas se agruparon en tres líneas generales: **fortalecimiento normativo**, que implicaría una terminología adecuada, la obligación del Estado de respetar y proteger los derechos humanos; e

<sup>37</sup> Se incluyeron las de opinión, por la relevancia del tema que abordan.

<sup>38</sup> Cabe mencionar que se considero inadecuado clasificarlas de acuerdo al partido político proponente, porque el hecho de medir sólo los proyectos legislativos presentados sin sopesar otras variables, como su impacto o consistencia, entre otras, resulta un indicador incompleto y excede los objetivos del documento. Sin embargo, es importante ver si las propuestas de cada instituto político corresponden con su plataforma electoral y si hay una correlación directa entre lo prometido en campaña y lo realizado como representantes populares.

<sup>39</sup> Se consideró importante separar las propuestas de cambio a la Ley de la CNDH y no contemplarlas dentro del rubro de normas secundarias, por la responsabilidad que tiene la CDHS hacia el actuar de dicho organismo, pese a que numéricamente no sean significativas.

<sup>40</sup> Como se aprecia en la gráfica 4 del Anexo II.

incorporar el principio *pro personae*;<sup>41</sup> un **catálogo de derechos**, tendiente a fortalecer los derechos existentes y reconocer los faltantes; y los **mecanismos de protección**, tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales.

Paradójicamente, de las 16 iniciativas turnadas a la CDHD, la gran mayoría (62.5%) hace referencia a los mecanismos de protección de los derechos humanos, pese a que las funciones de control sobre los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH)<sup>42</sup> son responsabilidad directa del Senado. Este hecho presupone que la Cámara alta, o al menos la CDHS, tiene poco interés por fortalecer estas funciones y a la vez mejorar el funcionamiento de los OPDH. Hay otra gama relacionada con el catálogo de derechos, principalmente en asuntos reproductivos, laborales, migratorios, y acciones positivas para personas en pobreza y menores de edad. Sólo una pequeña parte se enmarca en el fortalecimiento normativo de los derechos humanos. Paralelamente, al interior del Congreso existen otras propuestas relacionadas con los derechos humanos, pero no necesariamente son turnados a estas Comisiones, lo cual evidencia una visión segmentada que impide abordar el tema de manera integral.

Un dato interesante es que la mayor parte de estas iniciativas fueron elaboradas por legisladores y legisladoras de Comisiones diferentes a las de Derechos Humanos. Sólo seis, incluyendo las de opinión, fueron formuladas por sus integrantes. Esto sugiere la necesidad de profundizar la agenda de quienes forman parte de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso y valorar el lugar que le otorgan a los derechos humanos. A la par, evidencia que dada la falta de una agenda común y las dificultades para generar acuerdos, la agenda individual es la que prevalece, impidiendo construir una estrategia unificada en la materia.

Así, del conjunto de estas iniciativas sólo dos plantean una reforma más amplia en la materia, pero ninguna de manera integral. Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son los grandes ausentes. Ante esto, una beta abierta para estas Comisiones es la concreción de una reforma constitucional amplia en derechos humanos. La oportunidad la abre tanto: 1) el Convenio de colaboración entre el Congreso de la Unión, a través de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, y las Comisiones de Derechos Humanos y de Relaciones Exteriores con Organismos Internacionales del Senado de la República, y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los

<sup>41</sup> Este principio establece la prevalencia de la norma más protectora y favorecedora para la persona.

<sup>42</sup> La gráfica 5 del Anexo II ilustra este crisol.

Derechos Humanos en México (OACNUDHM), signado el 12 de diciembre de 2006;<sup>43</sup> 2) los trabajos de un grupo amplio de organizaciones de la sociedad civil e integrantes de la academia, que con el acompañamiento del OACNUDHM están elaborando una propuesta de gran alcance; y 3) el proceso de la reforma del Estado que plantea como uno de sus cinco ejes las “garantías sociales”. Sus alcances y resultados finales son poco alentadores.

Paralelamente, se encuentran diversos puntos de acuerdo en las dos Comisiones. A la CDHS se le han turnado 18 puntos de acuerdo, 40% del conjunto de sus asuntos.<sup>44</sup> A diferencia de la dinámica observada en las iniciativas, la mitad de estos puntos de acuerdo fueron presentados por integrantes de la propia CDHS, incluso algunos de manera conjunta. Sobresale que la Senadora Presidenta ha puesto sobre la mesa un número amplio de temas, no así sus colegas, pero a título individual y no a nombre de la Comisión. Esta dinámica demuestra las dificultades de negociación y generación de acuerdos. El hecho que cada quien vaya por su lado le resta posibilidades y fuerza a la agenda de derechos humanos. Los puntos de acuerdo turnados a la CDHD, con excepción de uno, están relacionados con casos coyunturales: Atenco, Tabasco, Oaxaca y Zongolica. Aquí, la mayoría de los puntos han sido presentados por diputados y diputadas no pertenecientes a la Comisión de Derechos Humanos y, a diferencia de la CDHS, la Presidenta ni la Comisión han realizado ningún punto de acuerdo.

En suma, el crisol de los asuntos turnados a las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras es amplio, sin embargo, se advierte una visión convencional e individualista que omite planteamientos respecto a los DESC y la titularidad colectiva de los derechos. Este enfoque tradicional supondría al menos un énfasis en los derechos civiles y políticos, lo cierto es que tampoco hay una atención a estos derechos. También se aprecia que los acontecimientos coyunturales impactan extraordinariamente en el quehacer legislativo. Si bien es prematuro delinear tendencias sobre los tópicos de su agenda, dado que el análisis se basa en el primer año, queda claro que hay una percepción limitada de los derechos humanos, que soslaya su universalidad, interdependencia e integralidad.

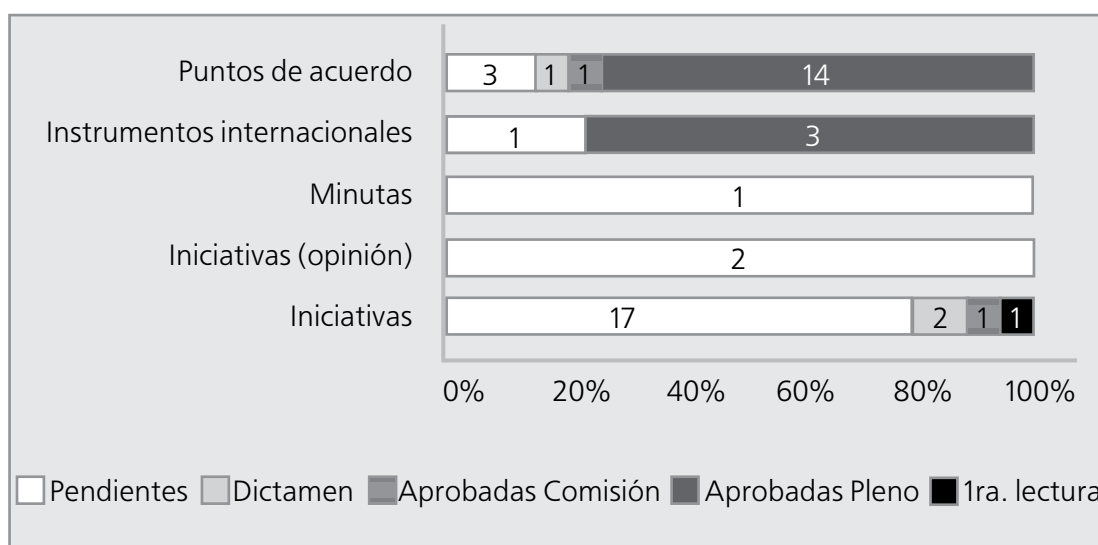
<sup>43</sup> Las acciones que se han realizado derivadas del convenio han sido principalmente reuniones periódicas entre el cuerpo técnico de las dos Comisiones de Derechos Humanos, algunas organizaciones de la sociedad civil y el OACNUDHM. El ritmo de estos trabajos ha sido lento y desigual en la participación de las dos Comisiones, la CDHS ha tenido la batuta en estos encuentros, y las y los integrantes de ambas Comisiones se han mantenido al margen y poco involucrados. También se realizaron diversos foros de consulta en algunas entidades federativas: Colima, Sonora, Nuevo León, Chihuahua, Oaxaca y Aguascalientes, pero con poca asistencia y participación de la sociedad. A su vez, la CDHD realizó el Foro “Garantías y Mecanismos de defensa de derechos humanos” en el D.F., el 3 de julio de 2007.

<sup>44</sup> La gráfica 6 del Anexo II presenta la institución a la que se dirigió el punto de acuerdo y el tema del mismo.

En otro orden, vale la pena detallar el *status* de estos asuntos, e ir apuntando *grosso modo* elementos del proceso de análisis, dictamen y aprobación de los mismos, con la finalidad de profundizar en la dinámica de su trabajo y los factores que permiten o no acuerdos en sus tareas. Estos son, entre otros, aspectos indispensables para sopesar su quehacer. Por el momento, la poca información disponible sólo permite realizar un análisis parcial y poco detallado, pero sí da cuenta de los grandes pendientes sobre la transparencia de las prácticas legislativas relacionadas con la negociación y construcción de acuerdos.<sup>45</sup>

De los 47 asuntos turnados a la CDHS, 51% se encuentra pendiente de dictamen, como se ilustra en la gráfica 2. La mayor parte corresponde a Iniciativas, mientras que gran número de los puntos de acuerdo ya fueron dictaminados y aprobados por el Pleno de la Cámara.

**Gráfica 2. Status de los asuntos turnados a la CDHS**



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información publicada en el sitio oficial del Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?principio=inicio>, [http://www.senado.gob.mx/servicios\\_parlamentarios.php?ver=documentos](http://www.senado.gob.mx/servicios_parlamentarios.php?ver=documentos) y <http://comunicacion.senado.gob.mx/>, (consultados en octubre de 2007).

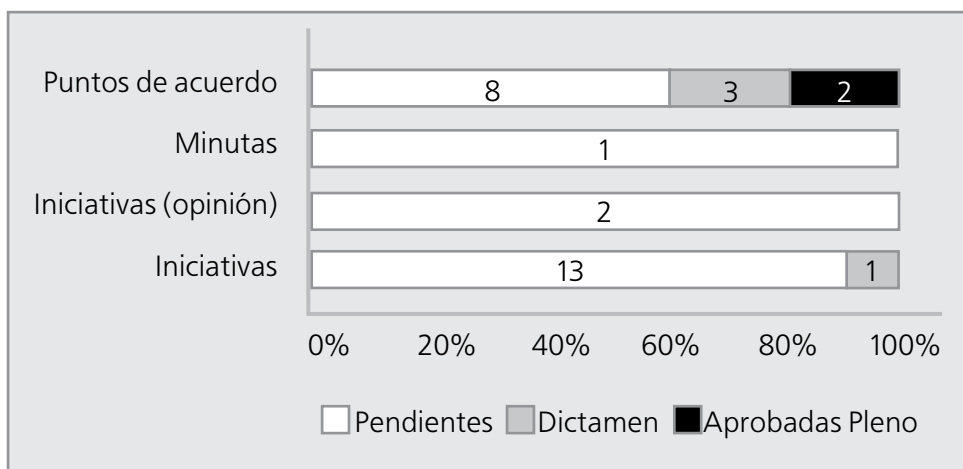
<sup>45</sup> Ver G. Gutiérrez, et. al., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, 2001.

De acuerdo con las versiones estenográficas y minutas de las reuniones disponibles, se deriva que la mayoría de estos asuntos (puntos de acuerdo) fueron dictaminados sin mayor polémica. Pero en los casos donde el destinatario era el gobierno federal, la posición de las senadoras del Grupo Parlamentario del PAN se caracterizó por aminorar la responsabilidad del Ejecutivo.

El hecho de dejar de lado la discusión de gran parte de las iniciativas puede ser indicativo de una parálisis en los trabajos de la Comisión, y pone sobre la mesa la necesidad de que al interior de estos órganos legislativos se cuente con personal suficiente y especializado para tal propósito. No queda claro en función de que criterios se establecen las prioridades para dictaminar un asunto o no hacerlo.

La situación en la CDHD es diferente. De sus 30 asuntos, 80% está pendiente de resolución, principalmente lo relativo a las iniciativas, como se aprecia en la gráfica 7. Aunque algunos puntos de acuerdo cuentan ya con un dictamen su desahogo no ha sido posible, principalmente porque la discusión sobre temas coyunturales ocupó la mayor atención de las reuniones, la falta de quórum en las mismas y el reiterado argumento de no conocer con suficiente antelación los documentos. Esta dinámica es una diferencia sustancial sobre la forma de trabajar entre las Comisiones del Senado y las de la Cámara baja. En esta última los ritmos se caracterizan por ser más lentos y se enfatizan más las formas que el fondo de los temas. Por ello puede explicarse someramente que el rezago legislativo sea más pronunciado en la CDHD, pese a tener menos asuntos turnados.

**Gráfica 3. Status de los asuntos turnados a la CDHD**



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información publicada en el sitio oficial de la Cámara de Diputados: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> y [http://archivos.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LX\\_LEG/](http://archivos.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LX_LEG/), (consultados en octubre de 2007).

Ante la falta de acuerdos y avances en la agenda legislativa en materia de derechos humanos sería conveniente encontrar nuevas formas para agilizar su quehacer y que al mismo tiempo sea profesional y eficiente. Una opción está en la profesionalización de sus cuerpos técnicos, ya que en la medida en que estén mejor capacitados y especializados, incluso formando parte de un efectivo servicio parlamentario de carrera, la calidad de los dictámenes y las razones para aprobarlos o desecharlos privilegiarían las cuestiones técnicas sobre las políticas. Los derechos humanos son un tema que genera posiciones encontradas. La forma de abordarlos depende del posicionamiento ideológico que lo acompañe. Sin embargo, independientemente de las posturas políticas, es imperioso que se resuelva la improvisación, la falta de conocimiento y se dé un debate bien fundamentado que permita justificar de manera exhaustiva las decisiones.

Sin embargo, los datos arriba esgrimidos deben verse dentro de un contexto amplio y considerando una gama de factores. Es evidente que la polarización política y social producto de los resultados electorales en 2006 tiene un peso significativo en la falta de acuerdos, al acentuar las diferencias. Otros factores que coadyuvan o impiden el avance de la agenda de estas Comisiones pueden encontrarse en el liderazgo o no de las presidencias; en el desfase del marco legal con las prácticas legislativas, estableciendo plazos acotados para la dictaminación, y ausencias sobre las responsabilidades por no cumplir con su mandato;<sup>46</sup> los recursos técnicos de cada Comisión, más limitados en la CDHD, mientras que en la CDHS se concentran más en la agenda de la Senadora Presidenta; el escaso conocimiento del tema por parte de quienes integran estas Comisiones; el ausentismo como factor de retraso en las discusiones; y el privilegio de las posiciones partidistas.

Independientemente de las causas de este retraso, lo cierto es que las repercusiones para la agenda de derechos humanos son considerables. El marco legal mexicano sigue quedando a la zaga de las normas internacionales de derechos humanos, del constitucionalismo contemporáneo y de medidas efectivas para exigir y hacer justiciables los derechos. Es el costo que paga la ciudadanía por que sus representantes no logren acuerdos ni den al tema el lugar que le corresponde dentro de todo Estado democrático de derecho.

<sup>46</sup> *El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* establece en su artículo 87 que "toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación".

### 3.3. Funciones de control

Las responsabilidades de control y evaluación son esenciales para el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos. Suponen un ejercicio contundente de rendición de cuentas y de contrapeso efectivo entre Poderes. Lamentablemente, este tipo de acciones no figuran con gran protagonismo dentro del quehacer del Poder Legislativo y, por ende, de las acciones de sus Comisiones.

Esta sección tiene como objetivo ilustrar la forma en qué las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras llevan a cabo estas funciones de control, a partir de contrastar sus obligaciones establecidas en el marco legal en ejemplos concretos, relacionados con la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y casos emblemáticos de violación a los derechos humanos, que por su coyuntura han tenido un eco pronunciado en la opinión pública: Oaxaca y Zongolica.<sup>47</sup>

#### 3.3.1. Comisión Nacional de Derechos Humanos

La estabilidad y el fortalecimiento institucional de los mecanismos para la defensa y protección de los derechos humanos son imprescindibles. Si éstos fallan, o adolecen de estabilidad, capacidad o legitimidad, el pleno ejercicio y disfrute de los derechos se diluye. En esta labor de fortalecimiento, el Poder Legislativo tiene responsabilidades claras y juega un papel esencial.

Las funciones sobre la actuación de la CNDH recaen preponderantemente en la CDHS, lo cual no exime a su homóloga de la cámara baja de responsabilidad. Estas obligaciones se encuentran establecidas en el Apartado B del artículo 102 constitucional y versan sobre: 1) la elección de quien presida el organismo y de quienes integren su Consejo Consultivo (CC); 2) el análisis del informe anual de actividades que la CNDH debe presentar al Congreso de la Unión; y 3) solicitando información sobre casos específicos o requiriendo comparecencias. Por lo tanto, estas Comisiones tienen facultades de control y evaluación de la actuación de la que debe ser la principal institución en la protección de los derechos humanos en México.

De lo anterior, se desprende que las facultades específicamente de la CDHS para conocer y evaluar el desempeño de la CNDH son “funciones instrumentales sin las cuales no podría cumplir responsablemente con dichas atribuciones. En este

<sup>47</sup> El cuadro 3 detalla estas responsabilidades de acuerdo a la LOCGEUM y al artículo 93 constitucional.

caso, la facultad *in eligiendo* lleva consigo la atribución *in vigilando*".<sup>48</sup> Estas acciones se ilustran con el proceso de elección de dos integrantes del cc de la CNDH en diciembre de 2006; así como el Informe de actividades presentado por este organismo a la Comisión Permanente del Congreso en enero de 2007.

#### 3.3.1.1. Elección de los y las integrantes de su Consejo Consultivo

El procedimiento que se sigue para la elección del Consejo Consultivo de la CNDH es el utilizado para elegir a su titular.<sup>49</sup> Aquí la CDHS tiene responsabilidades puntuales. Mediante este sistema el Senado, especialmente su Comisión de Derechos Humanos, debe asegurar que los y las Consejeras puedan contribuir sustancialmente a la consecución de los fines que persigue el organismo nacional, encaminados a la protección, defensa y promoción de los derechos humanos de todas las personas.

La Ley de la CNDH precisa que el proceso debe ser auscultado a los sectores sociales, proponiendo éstos candidaturas para los cargos o, en su caso, la ratificación. Sin embargo, reiteradamente, este proceso ha sido cerrado a la sociedad, opaco y sin tomar en cuenta las propuestas ciudadanas. La integración de un Consejo a modo para el Presidente de la CNDH ha sido la constante.

Así, entre los requisitos ineluctables para el fortalecimiento de estos mecanismos de protección están: el establecimiento de estándares claros, transparentes e incluyentes para la elección de las personas titulares de estos organismos públicos por un lado, y, por otro, de quienes integran su cc. Por lo que toca al Consejo Consultivo, estos estándares deben incluir plena transparencia en los procedimientos y criterios de selección, amplia publicidad, acceso a la información relacionada con el proceso y todas las decisiones, pluralidad en la audiencia e integración del Consejo, y promoción exhaustiva de mecanismos para la participación de la ciudadanía en la elección con la finalidad de afianzar la legitimidad de origen y gestión del órgano.

<sup>48</sup> M. Sarre, *op. cit.*, p. 112.

<sup>49</sup> El Apartado B del artículo 102 constitucional establece que la CNDH tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez personas elegidas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Los artículos 17 y 18 de la Ley de la CNDH amplían las consideraciones para este proceso.



El 16 de noviembre de 2006, la CDHS emitió la convocatoria para ocupar los dos cargos honorarios para el CC de la CNDH, en sustitución de aquellos que por efecto de Ley deben ser renovados. El periodo para la recepción de las propuestas fue del 17 al 24 de noviembre de 2006, y más allá de eso no se establecieron otros criterios para garantizar la transparencia y participación de la sociedad en el proceso. El 20 de diciembre, el Pleno del Senado aprobó el dictamen de la CDHS, por el que se eligieron a dos integrantes del Consejo Consultivo: Miriam Cárdenas Cantú y Miguel Carbonell Sánchez.

Con todo, estos nombramientos se enmarcaron en un proceso opaco y prácticamente cerrado a la participación ciudadana.<sup>50</sup> En el dictamen, no se fundamentaron de manera exhaustiva los criterios que sustentaron la decisión. De la lista de organizaciones promoventes figuraron asociaciones ajenas al movimiento de los derechos humanos, y de otras más se sospecha su existencia.

Para contar con mayores elementos para analizar este proceso de auscultación, *Fundar* presentó una solicitud de información con cinco ejes: copia simple de cada una de las propuestas recibidas por la CDHS en términos de la convocatoria emitida; la lista de organizaciones e instituciones promoventes; el informe de la realización de comparecencias o no; la versión estenográfica o acta de la sesión del 5 de diciembre de la CDHS; y el listado de los dictámenes a discusión en la sesión del 19 de diciembre, fecha en que fue aprobado.

A enero de 2008, la Comisión no ha entregado las propuestas recibidas,<sup>51</sup> y sólo ha proporcionado la lista de las organizaciones promoventes, no así las cartas de postulación. Esta respuesta viola indudablemente el derecho a la información y respalda el argumento de inexistencia de muchas organizaciones que presentaron cartas de postulación. Por otro lado, se entregó la minuta de la sesión del 5 de diciembre y se informó que no se realizaron comparecencias de los y las candidatas ni promoventes.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Fundar, Centro de Análisis e Investigación, "Falta de transparencia de la Comisión de Derechos Humanos del Senado que preside Rosario Ibarra de Piedra", Comunicado de prensa núm. 28, 15 de febrero de 2007.

<sup>51</sup> Vale la pena precisar que la actual Secretaría Técnica de la CDHS detalló que la información proporcionada era la única en poder de la Comisión, sugiriendo que el anterior Secretario Técnico no dejó los documentos debidos.

<sup>52</sup> Cabe decir que la Unidad de Enlace para el Acceso y la Transparencia de la Información de la Cámara de Senadores argumenta no haber establecido aún las cuotas para el pago de las copias simples de las solicitudes de información, con esta razón pretende negar el acceso a la información. Sin embargo, el párrafo tercero del artículo 27 de la LFTAIPIG establece que "las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos", por lo tanto, esta Unidad no tendría que delimitarlos.

Sin dudar de la capacidad y compromiso de las personas elegidas, es lamentable que dicho proceso se haya separado profundamente de la transparencia, ya que al dejar huellas de opacidad, innecesariamente pone en duda la equidad e imparcialidad de la elección. Así, la CDHS repitió desatinadamente las insuficiencias advertidas en procesos anteriores, con ello se minó la legitimidad y el papel del CC, de la CNDH, de la propia CDHS y de la Cámara alta como órganos garantes de los derechos humanos.

Estos hechos son especialmente graves dada la necesidad de fortalecer los procedimientos legales para garantizar la autonomía y efectividad de los OPDH, a la par de dotarlos de legitimidad. Es indispensable contar con organismos públicos de protección a los derechos humanos efectivos. Esta mejoría comienza con los procesos de elección.

El 5 de diciembre de 2007, la CDHS debió elegir a quienes ocuparían dos lugares del CC. A la fecha, el proceso sigue inconcluso. Habrá que esperar la resolución para valorar y comprobar si hay un compromiso concreto con la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y, de manera general, con los derechos humanos. Ya se han subrayando insistentemente los vicios y los puntales necesarios. Con una figura como Doña Rosario Ibarra al frente de la Presidencia de esta Comisión se esperarían acciones en contrasentido a las hasta ahora realizadas.<sup>53</sup>

### 3.3.1.2. Informe de actividades

El marco legal establece que quien presida la CNDH “presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la Ley”.<sup>54</sup> Así, el 24 de enero de 2006, el Dr. José Luis Soberanes, Presidente de la CNDH, presentó su Informe anual de actividades ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Al margen del contenido de dicho Informe, lo peculiar de tal acto es la ausencia de un análisis pormenorizado de parte de las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras. La práctica legislativa, después de la presentación de estos informes establecía que un año le correspondía la Glosa (un análisis del informe) a una Cámara y el siguiente a la otra. Tomando en cuenta esta dinámica, la responsabilidad de evaluar el desempeño de la CNDH en 2007 le correspondía a la

<sup>53</sup> S. Aguayo, “Rosario y el PRD”, *Reforma*, 21 de febrero de 2006.

<sup>54</sup> Séptimo párrafo del Apartado B del artículo 102 constitucional.

CDHS. Terminó el primer año de ejercicio de la actual Legislatura y la Comisión del Senado incumplió con esta función de control.

En diversas ocasiones, se le cuestionó a la Secretaría Técnica de la CDHS cuándo se iba a realizar la Glosa del Informe de la CNDH. La respuesta reiterada fue que “las condiciones actuales (sic) no eran propicias para realizarla”. En este orden, la CDHS de nueva cuenta soslayó y contravino una de sus responsabilidades, “no sólo dar legitimidad de origen sino legitimidad de ejercicio”.<sup>55</sup> Con lo anterior, la Comisión del Senado continúa postergando el desarrollo de instrumentos que le permitan hacer una evaluación efectiva sobre la gestión de la CNDH, vehículo necesario para la rendición de cuentas y el fortalecimiento de ambas instituciones. Estas omisiones facilitan que las instituciones de protección a los derechos humanos sigan dando cabida a la impunidad, a los abusos del poder y, en general, a la violación de los derechos humanos. Es decir, que el Poder Legislativo, al no aprovechar al máximo sus facultades para actuar como un verdadero contrapeso al Ejecutivo, contribuye, de manera indirecta, al debilitamiento del Estado de derecho.

### **3.3.2. La acción de las Comisiones del Congreso ante la violación a los derechos humanos**

La actuación de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión respecto a casos emblemáticos de violación a los derechos humanos es esencial para consolidar el sistema de pesos y contrapesos entre Poderes. Algunas de las facultades del Congreso son la promoción de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a través de su facultad de investigación; el juicio político, como mecanismo de defensa de los derechos humanos ante una violación por parte de alguna autoridad; la suspensión de garantías; la solicitud de intervención o comparecencia de alguna autoridad para atender un entorno de violación de los derechos humanos; aprobar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI) en un caso determinado; o participar en la ratificación de nombramientos de los y las funcionarios.<sup>56</sup> De éstas, la más recurrente es la solicitud de comparecencia a determinada autoridad. Para exhibirlas mejor se retoman las acciones de estos órganos legislativos en los casos de Oaxaca y Zongolica. En ambos la contraparte principal fue la CNDH.

<sup>55</sup> M. Sarre, *op. cit.*, p. 105.

<sup>56</sup> Para abundar más sobre otras responsabilidades y facultades que podría ejercer la CDHS ver *Ibid.*, pp. 101-102.

## 3.3.2.1. Oaxaca

Desde hace varios años, el estado de Oaxaca se caracteriza por un alto grado de conflictividad sociopolítica que culminó en la represión del movimiento social organizado en torno a la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) a finales de 2006. La actuación de las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras del Congreso ante las violaciones de los derechos humanos en el estado evidencia el poco aprovechamiento de sus facultades evaluatorias y de control de la actuación de los cuerpos de seguridad pública en conflictos sociales.

El ciclo de protesta social inició el primero de mayo de 2006, cuando la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) presentó al gobierno de Oaxaca un pliego petitorio con 17 puntos. Para la atención de estas peticiones se instaló una mesa de negociaciones el 3 de mayo. Ante la falta de respuestas, el 10 de mayo, la Comisión Negociadora Ampliada declaró un receso en las negociaciones para reiniciarlas hasta que el gobierno estatal tuviera respuestas concretas. El 22 de mayo, dio inicio un paro de labores y un plantón indefinido en el centro histórico de la ciudad de Oaxaca. El 14 de junio, el plantón fue desalojado por la fuerza pública. Derivado de esto, diversas organizaciones y sectores de la sociedad se organizaron con el propósito “de liberar al estado del ejercicio autoritario que transgrede el estado de derecho”.

De esa manera, el 20 de junio se instaló formalmente la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca. El 19 de agosto la Secretaría de Gobernación aprobó el auto-denominado Consejo de Representantes Ciudadanos (en él participaron Samuel Ruiz, Francisco Toledo, Pablo González Casanova, Carlos Monsiváis y Rodolfo Stavenhagen, entre otros). El 28 de septiembre la APPO decretó alerta máxima ante los ataques armados en distintos puntos de la ciudad. El 30 de septiembre aviones y helicópteros realizaron sobrevuelos de reconocimiento y se reportó el desembarco de tropas en los puertos de Salina Cruz y Huatulco. El 29 de octubre entró la PFP al zócalo de Oaxaca, tomó el control de la plaza, y la APPO se replegó hacia la universidad. El 1º de diciembre la APPO anunció el reinicio de las negociaciones con las nuevas autoridades para insistir en demandar la desaparición de poderes, la salida del gobernador y la liberación de los miembros de su movimiento. El 4 de diciembre Flavio Sosa Villavicencio, uno de los dirigentes, fue detenido en la Ciudad de México, junto con su hermano y otros dos líderes de la organización.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Ver “Cronología del conflicto en Oaxaca”, *El Universal*, 5 de diciembre de 2006.

La actuación de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso sobre el movimiento social y político en Oaxaca desde junio de 2006 dista de ser responsable y congruente con sus funciones de control, aunque con sutiles diferencias.

La CDHS señala en su proyecto de plan de trabajo que se establecerá un grupo de trabajo específico para este caso. Al corte del periodo comprendido por este documento, ni éste ni los otros grupos se han establecido formalmente. Sólo se han realizado acciones aisladas al respecto. De acuerdo con la información disponible se da cuenta principalmente de dos acciones: la presentación de puntos de acuerdo y la visita de la Senadora Presidenta a la entidad.

En relación con los puntos de acuerdo, suman tres los turnados a la CDHS.<sup>58</sup> Sólo uno de ellos fue presentado por una integrante de la Comisión, la Senadora Rosario Ibarra, mientras que los dos restantes por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD. En el primer punto solicita a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que emita sus consideraciones y recomendaciones sobre el caso. El dictamen de la Comisión fue en sentido negativo, debido a que en México había una oficina de la Alta Comisionada. Sin embargo, no se sugirió la participación de este organismo, se desechó por completo. En el segundo punto hace un exhorto al Presidente de la CNDH y al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Nayarit, para iniciar una investigación sobre la presunta violación de los derechos humanos de personas detenidas en Oaxaca y trasladadas al Centro Federal de Readaptación Social núm. 4 ubicado en Nayarit. Asimismo, requiere al titular de la Secretaría de Seguridad Pública un informe sobre los motivos y condiciones en que se realizó el traslado. El dictamen fue en sentido positivo, pero con modificaciones. En el tercer punto insta al titular de la CNDH a emitir una recomendación derivada de las investigaciones realizadas.

Por otra parte, la Senadora Presidenta realizó una visita a la entidad el primero de noviembre de 2006 junto con el Senador Salomón Jara Cruz (PRD) para conocer la situación de los derechos humanos, con motivo de la intervención de las fuerzas federales. Del informe<sup>59</sup> de esta visita se precisa que se realizaron las siguientes

<sup>58</sup> Convendría tener el total de asuntos legislativos relacionados con el caso Oaxaca por cada integrante del Senado, empero, dicho registro excede los alcances del documento al enfocarse en el trabajo de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso exclusivamente.

<sup>59</sup> Ver "Informe de trabajo que presenta al Pleno de la Cámara de Senadores la suscrita Sen. Rosario Ibarra de Piedra en su carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la LX Legislatura", *Gaceta del Senado de la República*, núm. 21, jueves 16 de noviembre de 2006.

acciones: recepción permanente de quejas; petición de información y documentación; seguimiento gráfico y hemerográfico del conflicto; identificación de violaciones a derechos humanos; presentación de Puntos de Acuerdo; envío de cartas a Embajadas extranjeras; solicitud de apoyo a Amnistía Internacional (AI); solicitud a la CNDH a que emita recomendación especial y urgente.

Igualmente recomienda: exhortar al Ejecutivo Federal a retirar las fuerzas militares de la entidad; exhortar al titular de la Procuraduría General de la República (PGR) a atraer las averiguaciones previas en las que se han utilizado armas de fuego y han sido personas privadas de la vida y lesionadas, como resultado del conflicto; exhortar al Presidente de la CNDH a emitir las recomendaciones por violación a los derechos de las víctimas de la represión; exhortar al Gobierno de la entidad a presentar a las personas desaparecidas que se tienen debidamente registradas y ponga en libertad a los y las presas políticas; hacer un llamado a los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y Secretaría de Marina (SEMAR) a no intervenir en el conflicto y retirar de inmediato los helicópteros, tanquetas y demás pertrechos de guerra que hayan desplegado en Oaxaca; solicitar al Pleno del Senado citar a comparecer al titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), al titular de la PGR y al titular de la SEGOB para que informen las acciones emprendidas y sus resultados en la entidad; y se solicita a la Cámara de Diputados acelerar los trámites de juicio político en contra del gobernador de Oaxaca.

La lectura de este informe se incluyó en la orden del día de la sesión del 16 de noviembre. Fue hasta el martes 21, cuando la senadora Ibarra tomó la palabra en tribuna, pero sin dar lectura al mismo, bajo el argumento de que había sido entregado a cada senador y senadora. Tampoco hizo un pronunciamiento al respecto, sólo puntualizó que era un informe a título de quienes realizaron la visita y no de la Comisión.<sup>60</sup>

De estos hechos, se advierte un uso limitado de sus facultades para llamar a cuentas a las autoridades involucradas. Entre las acciones a su alcance hubiera sido posible: un pronunciamiento conjunto sobre el caso; llamar a comparecer a las autoridades responsables; darle en los propios trabajos de la Comisión una atención debida; o darle cauce a las recomendaciones del Informe de la Senadora Presidenta. No se trata de invadir ni suplir competencias, pero sí demandar una dirección responsable y acorde con sus tareas. Es claro que al ser la CDHS el órgano especializado al interior del Senado estas omisiones le competen.

---

<sup>60</sup> Para revisar la versión estenográfica de la sesión del martes 21 de noviembre de 2006, disponible en línea: [http://www.senado.gob.mx/servicios\\_parlamentarios.php?ver=estenografia&tipo=O&a=2006&m=11&d=21](http://www.senado.gob.mx/servicios_parlamentarios.php?ver=estenografia&tipo=O&a=2006&m=11&d=21).

De parte de la CDHD, igualmente se asienta en su plan de trabajo la creación de una Subcomisión relacionada con el conflicto de Oaxaca. Al término del periodo del documento no existen elementos que permitan conocer su trabajo, lo cual apunta a que no existe. Así, la actuación de esta Comisión recae en dos ejes: los puntos de acuerdo turnados y la presentación del Informe especial de la CNDH.

Sobre los puntos de acuerdo en competencia de la CDHD se ubican dos:<sup>61</sup> uno firmado por la JUCOPO y los y las diputadas del PRD –algunos integrantes de la propia CDHD– por el que solicitan la comparecencia del Presidente de la CNDH para que exponga las razones de su informe preliminar sobre el caso Oaxaca, presentado en diciembre de 2006. Y el otro formulado por el Grupo de Alternativa, por el que exhortan a la PFP y a la Policía Ministerial de Oaxaca a informar el estado físico y las investigaciones que se siguen contra las personas detenidas por el conflicto; y envíen un informe de las acciones para garantizar la seguridad de mujeres y niñas en Oaxaca. Ya se cuenta con un dictamen al respecto.

Es plausible que la solicitud de comparecencia del titular de la CNDH la suscribieran los ocho grupos parlamentarios representados en la Cámara baja. Habla del reconocimiento de una situación grave en la entidad y el acuerdo de los partidos en ello. Sin embargo, es paradójico el silencio que acompañó a la CDHD sobre el informe, la falta de acuerdos para pronunciarse de manera conjunta, la incapacidad para coordinar acciones de seguimiento y cauce a las violaciones a los derechos humanos en la entidad; no citar a otras autoridades involucradas; la no instalación del Subgrupo de trabajo; o que no se aprobara el otro punto de acuerdo, pese al dictamen existente. Además, es incongruente con la exposición de motivos del primer punto de acuerdo mencionado: “consideramos que los responsables deben ser sancionados por los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos en agravio de los oaxaqueños. [...] Son inaceptables los innumerables delitos y violaciones en esa entidad, los responsables políticos y materiales deben responder ante la justicia”.<sup>62</sup> En efecto, la CDHD tenía facultades para coadyuvar a ello.

Como resultado del punto de acuerdo, el Dr. José Luis Soberanes, Presidente de la CNDH, presentó el “Informe especial sobre los hechos sucedidos en la ciudad de Oaxaca”, ante las Comisiones Unidas de Derechos Humanos del Senado de la

<sup>61</sup> De igual forma, solamente se consideran los turnados a la CDHD, sin desconocer los esfuerzos de integrantes de otras Comisiones y la Cámara en su conjunto. Dar cuenta de cada uno de los asuntos legislativos en la materia excede los alcances y objetivos del documento.

<sup>62</sup> Cámara de Diputados, “Por caso Oaxaca, citan a comparecer al Presidente de la CNDH”, *Boletín núm. 0525*, Palacio Legislativo, 27 de diciembre de 2006.

República y la Cámara de Diputados, el 15 de marzo de 2007. Aunque en apariencia la sesión fue ante Comisiones Unidas, de la CDHS sólo asistió la Senadora Presidenta y se mantuvo distante de la coordinación de ésta.

Llama la atención la dinámica de la comparecencia, donde sólo hicieron uso de la palabra las Presidentas de ambas Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión: "la Diputada Omeheira López Reyna se comprometió a hacer un riguroso análisis del Informe e impulsar de manera conjunta con el Senado acuerdos en materia de derechos humanos. [...] La Senadora Rosario Ibarra de Piedra calificó como una vergüenza lo ocurrido en Oaxaca, por ello, los legisladores debieran trabajar por enmendar la serie de violaciones que se dan en todo el país".<sup>63</sup>

Al concluir la presentación del Informe por parte del titular de la CNDH no hubo intercambio ni oportunidad de cuestionamientos de parte de los y las diputadas asistentes. Al término del evento, José Antonio Almazán, Secretario de la CDHD, de Convergencia y la Senadora Ibarra, en conferencia de prensa, "calificaron como 'laxo y parcial' el informe de la CNDH sobre el caso Oaxaca, ya que [...] no precisa los nombres de los responsables. [...] no les sorprende, [...] ya que existe una visión de cubrir, con impunidad, las sistemáticas violaciones a los derechos humanos en Oaxaca".<sup>64</sup>

A este tenor, extraña el papel tan indiferente que jugaron durante la comparecencia los y las legisladoras. La dinámica fue sentarse a escuchar el Informe del Dr. Soberanes, no hubo intervención por parte de las personas presentes, por tanto omitieron pronunciamientos sobre el caso, e incluso tampoco se requirió la emisión de una Recomendación de la CNDH sobre el caso. El artículo 143 del Reglamento Interno de la CNDH establece que cuando se trata de Informes especiales, la Comisión no está obligada a emitir alguna recomendación sobre los hechos, por ser "documento de no responsabilidad". Pero dada la magnitud de los acontecimientos una señal positiva hubiera sido que se emitiera una Recomendación a la brevedad.<sup>65</sup> Al margen de la actuación de la CNDH, lo preocupante es el desempeño de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso donde se observa un desfase entre el discurso sobre la necesidad de realizar acciones al respecto, y la inexistencia de las mismas.

<sup>63</sup> Lo anterior fue parte de su discurso durante la comparecencia. Cámara de Diputados, "Presenta titular de la CNDH ante diputados informe sobre conflicto en Oaxaca", *Boletín núm. 0899*, Palacio Legislativo, 15 de marzo de 2006.

<sup>64</sup> Cámara de Diputados, "Parcial el informe de CNDH sobre Oaxaca: PRD y Convergencia, *Nota Legislativa núm. 1189*, Palacio Legislativo, 15 de marzo de 2007.

<sup>65</sup> La CNDH emitió la Recomendación 15/2007 relativa a los sucesos en Oaxaca, el 23 de mayo de 2007.



Cuando la CNDH emitió la Recomendación sobre el caso, tampoco hubo una posición de estas dos Comisiones, no se realizó un análisis de su contenido, ni se intentó citar a comparecer a responsables.

De lo anterior se concluye que las acciones de control evaluatorio emprendidas sobre el caso Oaxaca fueron mínimas e insuficientes. No se llamaron a las personas responsables a rendir cuentas. En ningún momento, estas Comisiones jugaron un papel decisivo o fueron referentes al interior del Poder Legislativo para encauzar las estrategias sobre el caso. Queda claro que al tratarse de violaciones a los derechos humanos estos órganos tenían la autoridad, responsabilidad y especialización para un análisis detallado y ejercer su mandato de control.

Una de las razones puede encontrarse en la correlación de fuerzas. Ha sido y es una constante en sus trabajos la falta de acuerdos, sobre todo en casos que involucran a personajes de los diferentes partidos políticos. La responsabilidad que se le pueda fincar a determinado actor o actora atraviesa por la negociación, desde el dictamen de un punto de acuerdo hasta el proceso de juicio político. En la mayoría de los casos se advierte una actitud cómplice y protectora de las autoridades que violan los derechos humanos, so pretexto de que no son competencia del Congreso o se invaden competencias. Incluso se ha observado que la decisión de pedir cuentas a las personas responsables, en muchas ocasiones, se da al margen de las propias Comisiones, el lugar de la toma de decisiones es la JUCOPO.

En suma, el caso de Oaxaca afirma que, desafortunadamente, el deber legislativo de deslindar responsabilidades en casos de violaciones a los derechos humanos se subordina a acuerdos políticos. Paradójico, ya que al menos teóricamente la esencia parlamentaria es la representación de los intereses de la sociedad, no los partidistas. Si al interior de los trabajos de estas Comisiones no es posible alcanzar acuerdos e impulsar acciones a favor del respeto de los derechos humanos, cuál sería entonces su razón de ser; cuál es su contribución para combatir la impunidad. Por ello, aunque se han registrado acciones aisladas por parte de sus integrantes, éstas han tenido poco impacto. Es momento de que ambas Comisiones re-direccionen su actuación a favor de los derechos humanos, y en esta tarea la participación de todas las fuerzas políticas es fundamental.

### 3.3.2.2. Zongolica

El caso de la Sra. Ernestina Ascencio Rosario es paradigmático e indignante. Una mujer indígena de 73 años de edad oriunda de Zongolica, municipio de Atzompa, Veracruz, quien presuntamente fue violada por militares el 25 de febrero de 2007 y falleció. Las causas de su muerte son el punto medular del caso. En la revisión de la necropsia, la Procuraduría de Justicia del estado de Veracruz arguye que el deceso fue producto de la violación. Por su parte, la CNDH señala que obedeció a una hemorragia gastrointestinal. Los medios dieron cobertura y seguimiento amplio al caso.<sup>66</sup> La agenda del Poder Legislativo no fue la excepción, y como en otros acontecimientos se caracterizó por posiciones encontradas. Sin entrar en lo polémico del caso ni pretender despejar dudas, la intención es evidenciar la participación de las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras.

A la CDHS fueron turnados dos puntos de acuerdo.<sup>67</sup> Uno fue presentado por la senadora Rosario Ibarra y el senador Arturo Herviz Reyes (PRD), donde solicitaron al titular de la SEDENA coadyuvar a las autoridades ministeriales locales, a efecto de esclarecer la presunta participación de militares en la violación y asesinato de la finada. En caso que los responsables fueran militares, se solicitó a la Secretaría realizar las medidas necesarias, a efecto de ponerlos a disposición de las autoridades civiles competentes y deslindar las responsabilidades penales respectivas. El segundo punto de acuerdo fue formulado por la senadora Minerva Hernández Ramos y el senador René Arce Islas (ambos del PRD), quienes establecen citar a comparecer al Presidente de la CNDH para que explique cuáles han sido las investigaciones realizadas por el organismo sobre el caso. Ninguno de los dos fue dictaminado. Se consideró improcedente citar a comparecer al Dr. Soberanes porque lo haría ante su homóloga de la cámara baja. La Senadora Presidenta asistió, en efecto, a dicha comparecencia en calidad de invitada especial, sin hacer uso de la palabra.

El hecho de que compareciera el titular de la CNDH ante una Cámara, no lo eximía a que ya no lo hiciera ante el Senado. Pues es este órgano quien tiene facultades

<sup>66</sup> Ver Fundar, Centro de Análisis e Investigación, "Fundar exige la apertura de todos los expedientes relacionados con el caso de la Sra. Ernestina Ascencio Rosario", Comunicado de prensa núm. 31, 7 de mayo de 2007, disponible en línea: [http://www.fundar.org.mx/boletines2007/boletin\\_7mayo\\_2007.htm](http://www.fundar.org.mx/boletines2007/boletin_7mayo_2007.htm) (consultado el 18 de febrero de 2008).

<sup>67</sup> Igual que el caso de Oaxaca, sólo se consideran los turnados a las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras. Aunque se tiene conocimiento que otros órganos legislativos se pronunciaron o realizaron alguna acción al respecto, como la comparecencia del Secretario de la Defensa Nacional ante la Comisión respectiva de la Cámara baja, el 26 de abril de 2007. Este análisis escapa de los objetivos del documento.

explícitas sobre la actuación de la Comisión Nacional. En todo caso, de haberse realizado en conferencia (las dos Comisiones unidas) el acto se hubiera vigorizado. Incluso para avanzar en la agenda de derechos humanos, la comunicación y coordinación entre ambas Comisiones es lo esperado.

A diferencia de la CDHS, en el seno de la CDHD se realizaron más acciones, aunque no todos a iniciativa de ésta. Los pronunciamientos conjuntos fueron los grandes ausentes. Inclusive el impulso y batuta de la comparecencia del titular de la CNDH recayó en la Comisión de Equidad y Género, presidida por la Diputada Marisela Contreras del PRD. Del mismo modo, la información relacionada con el caso, se informó reiteradamente que se solicitara a la Comisión de Equidad.

El 10 de abril de 2007, la JUCOPO presentó un punto de acuerdo relativo al caso de la muerte de Ernestina Ascencio, en el que se acordó solicitar la comparecencia del Presidente de la CNDH ante las Comisiones Unidas de Equidad y Género, de Justicia, y de Derechos Humanos, a fin de que informara sobre las investigaciones realizadas debido al fallecimiento de la Sra. Ernestina. Este punto de acuerdo proponía la incorporación de asesores de un o una diputada por cada partido representado en la LX Legislatura para colaborar en las investigaciones ante el Ministerio Público.

El 25 de abril, el Dr. José Luis Soberanes compareció ante las Comisiones Unidas de Equidad y Género, de Justicia, y de Derechos Humanos. El acceso fue restringido para quien no fuera Diputado, Diputada o personal de la CNDH, pese a su carácter público. Las intervenciones tuvieron un ánimo crítico hacia la actuación del titular del organismo por considerar que usurpó las atribuciones del Ministerio Público (MP). La percepción generalizada fue que el Dr. Soberanes no proporcionó la información debida que las respuestas a los cuestionamientos hechos fueron atajadas por información ambigua. La única posición disonante fue la del Grupo Parlamentario del PAN, que en todo momento, bajo los argumentos de respeto a las instituciones, de no desprestigiarlas y de la inexistencia de pruebas contundentes contra militares, secundaba y respaldaba al titular de la CNDH.<sup>68</sup>

Adicionalmente, el Informe de actividades de la CDHD<sup>69</sup> precisa otra serie de acciones realizadas. El 14 de marzo, representantes del PRI, PAN y PRD se reunieron con la Procuraduría General de Justicia Militar. El 27 de marzo, integrantes de la Comisión y de la de Defensa Nacional sostuvieron otra reunión con funcionarios

<sup>68</sup> Ver la versión estenográfica.

<sup>69</sup> Cfr. Informe de actividades de la CDHD, *op. cit.*

de la Procuraduría General de Justicia Militar, en la que formularon preguntas sobre los avances de la investigación castrense. Por último, el 16 de abril, un grupo plural de esta Comisión viajó a Veracruz. Ahí sostuvieron reuniones con la Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con legisladores y legisladoras locales y con el Presidente del Congreso local; el Procurador General de Justicia del estado, el Subprocurador de la región, el Fiscal Especial, el Director de Servicios Periciales, el médico legista y personal de apoyo. De estas tres reuniones, no derivó un pronunciamiento, ni un Informe más detallado, debido a las posiciones encontradas al interior de la Comisión.

En síntesis, el caso de Zongolica demuestra, una vez más, que las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso ante casos de violaciones de derechos humanos actúan en función de acuerdos políticos. La premisa de que un Estado de derecho democrático sólo puede construirse en un clima donde se respetan los derechos humanos no se refleja en las prácticas de estos órganos legislativos.

Dado el carácter de los casos es perentorio que las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras fijen una postura y, de acuerdo a su mandato, ejerzan su responsabilidad. Pese a que los derechos humanos no tienen color y no debieran aceptarse mínimos, el desempeño de estos órganos legislativos se ha caracterizado por acciones dispersas y descoordinadas, así como por la polarización partidista, que evidencia la subordinación de la agenda de derechos humanos a otras prioridades de las fuerzas políticas.

## CONSIDERACIONES FINALES, PERSPECTIVAS Y RETOS

Las páginas precedentes han buscado exponer la dinámica del trabajo de las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión durante este primer año de ejercicio de la LX Legislatura. Este documento –a partir de contrastar el mandato de información, dictamen legislativo y control evaluatorio con la información disponible sobre las acciones realizadas por estos órganos– buscó evaluar si cumplen de manera adecuada con sus responsabilidades. Dado el contexto político y social de constantes violaciones a los derechos humanos, se ha enfatizado la importancia de sus tareas de control, como una medida para fortalecer a las instituciones protectoras de derechos humanos, como a las propias Comisiones en su calidad de contrapeso ante los abusos del poder. La pregunta es por qué, en su quehacer, no logran integrar de forma mucho más efectiva aspectos tan imprescindibles como sus responsabilidades de control.

La conclusión que se desprende del análisis es que estas Comisiones han hecho poco por cumplir su mandato. Las acciones realizadas en los casos analizados –el Informe de la CNDH, la elección de dos lugares para su Consejo Consultivo, Oaxaca y Zongolica– han sido insuficientes, limitadas y con grandes pendientes.

En primer lugar, se pudo observar que en materia de transparencia y acceso a la información, pese a la disponibilidad de documentos importantes, la información no permite conocer a profundidad y oportunamente su trabajo. En consecuencia, esta información es poco útil para la rendición de cuentas ante la sociedad. De su trabajo legislativo se aprecia que la mayor parte de los asuntos turnados está pendiente de dictaminación, peor aún, algunos cuentan con un dictamen previo,

pero ya sea por falta de quórum o falta de acuerdos no ha sido posible desahogarlos. En relación con sus labores de control, se advierte que los derechos humanos han quedado supeditados a la voluntad y peso de las diferentes fuerzas políticas. Llamar a comparecer a autoridades responsables de violaciones de derechos humanos atraviesa por la negociación política donde se definen los beneficios o pérdidas de cada decisión. Es decir, si algún personaje vinculado a un caso de violación de derechos humanos pertenece a un partido político, pero paralelamente hay otro caso que involucra a una persona de un partido diferente, llamar a alguno daría la posibilidad de llamar a cuentas al otro. Estas redes de complicidad limitan el ejercicio de estas obligaciones. Todos tienen algo que perder.

Las razones obedecen a varios factores. Uno tiene que ver con la conformación partidista que impide acuerdos. El clima de polarización que acentuó las diferentes posiciones ha repercutido en la poca colaboración para sacar la agenda de derechos humanos. Esta actitud se observa principalmente en el PAN y el PRD, pero la ausencia del PRI en la materia indica asimismo poco compromiso con la agenda de derechos humanos. Otra explicación se encuentra en los vicios de las prácticas legislativas. La incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el sistema político mexicano ha sido acogido hace relativamente poco tiempo y de manera lenta. En consecuencia, los efectos positivos de estos mecanismos para resolver los problemas estructurales de opacidad, discrecionalidad, corrupción y distanciamiento entre gobierno y sociedad tardan en manifestarse. Otra razón obedece al desconocimiento de lo que estas Comisiones pueden hacer por parte de sus integrantes. Hasta el momento, es evidente que los acuerdos y negociaciones políticas han coadyuvado para que la impunidad en casos de violación a los derechos humanos prevalezca. El Estado tiene una obligación real en el reconocimiento, respeto, defensa y promoción de los derechos humanos. Aunque estos órganos legislativos podrían abonar en este sentido, en la actualidad su peso y voluntad en el Congreso General es endeble.

Consecuentemente, la crítica hacia la actuación de determinada institución no debe entenderse como un intento de minar ni desmoronar su legitimidad, no así lo es permitir los abusos del poder. Las comparecencias y funciones de control a final de cuentas son ejercicios sanos de rendición de cuentas, que por lo tanto, fortalecen el papel y credibilidad de las instituciones. Estos ejercicios, sin duda, deben ser respetuosos y colaborativos entre Poderes, órganos autónomos y sociedad civil, lo cual no exime a enfatizar las ausencias y omisiones. Ahí están los retos, ya que la rendición de cuentas es una práctica en dos vías, del Legislativo con los diferentes órganos del Estado, y del Legislativo hacia la sociedad.

Evidentemente, la información vertida a lo largo del documento es todavía limitada. Es un primer acercamiento que no da cuenta de tendencias determinantes. Sin embargo, de manera preliminar, se pueden hacer algunas consideraciones interesantes:

- Las prácticas legislativas todavía no incorporan de manera cotidiana la transparencia en su actuar, lo cual inhibe el derecho a saber de la ciudadanía. Impide sopesar el trabajo de estas Comisiones y de avanzar en una práctica de rendición de cuentas efectiva y oportuna.
- A pesar de que las Comisiones deberían responder a cuestiones técnicas, de especialización y profesionalización, en la práctica, casi siempre responden a asuntos políticos.
- No hay una relación sustantiva entre lo planeado en su plan de trabajo y lo realizado al momento por lo que temas coyunturales fácilmente impactan en su labor. De las acciones emprendidas al momento, se infiere que las dos Comisiones han actuado principalmente a través de: a) visitas de trabajo, pero sin detallar los Informes de las mismas; b) solicitudes de comparecencias, la mayoría por turno de la Mesa Directiva y no a iniciativa propia; y c) dictaminación de los asuntos turnados, pero sin empujar decididamente reformas integrales.
- Las acciones aisladas de parte de integrantes de las dos Comisiones minan el papel de las propias Comisiones. Es menester anteponer las rivalidades en pro de los derechos humanos.
- El avance de la agenda de derechos humanos al interior de las Comisiones se ve afectada por tensiones internas y la polarización política producto del proceso electoral de 2006. Es evidente que en ambas Comisiones falta construir acuerdos y se presentan obstáculos para la negociación. Esto puede constatarse en las omisiones por parte de las dos Comisiones en los casos coyunturales o en su rezago legislativo. Sin duda plantea la necesidad de replantear las prácticas legislativas, donde el papel de los cuerpos técnicos que apoyan su trabajo tengan peso en la toma de decisiones.
- Si bien hay paralelismos entre ambas Comisiones, hay diferencias centrales derivadas de las facultades exclusivas de cada una. Para la CDHS, recae principalmente lo relativo al seguimiento al funcionamiento de la CNDH y la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos;

mientras que para la CDHD la negociación y aprobación del presupuesto es una diferente singular. Hasta el momento, dicha Comisión no se ha vinculado con este ejercicio, pero sería importante que aportara al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) una perspectiva de derechos que todavía no existe.

Existen áreas de oportunidad en cada una de las Comisiones, hasta ahora poco capitalizadas. Por ejemplo, el reconocimiento de la trayectoria de la Senadora Ibarra y su respaldo de un grupo amplio de organizaciones podrían empujar puntales necesarios para la agenda de derechos humanos. De igual forma, la Diputada Presidenta proviene de la sociedad civil. Fácilmente podría impulsarse una agenda con respaldo de la sociedad. Hasta ahora, los espacios para la participación son limitados y no institucionalizados. Obedecen más a la insistencia de las organizaciones, a los lazos personales o al ánimo y a la disposición de representantes populares. Sin duda, el gran pendiente es la construcción de mecanismos adecuados y efectivos que permiten posicionar, al interior del Poder Legislativo, una agenda que responda a los intereses e inquietudes de la ciudadanía.

Este primer acercamiento deja betas abiertas para futuras investigaciones y retos de sistematización para el monitoreo ciudadano. Unos están relacionados con los factores que impiden o permiten cumplir con su mandato. Otros con la necesidad de conocer la posición de cada partido político y personas clave para coadyuvar u obstaculizar el avance de una agenda de derechos humanos integral. Será fundamental dar seguimiento a los avances de las Comisiones para transparentar su labor, garantizar el acceso a la información, rendir cuentas de sus acciones y abrir espacios de participación ciudadana.

De manera general, se puede concluir que las Comisiones de Derechos Humanos no han cumplido con su mandato. Subsisten prácticas opacas y, si bien hay información disponible, solamente una mínima parte permite profundizar y conocer a detalle su trabajo. En cuanto a la labor legislativa, las reformas al marco legal vigente no han avanzado, persiste una terminología inadecuada y no hay un fortalecimiento normativo que establezca con claridad la responsabilidad estatal de respetar y proteger los derechos humanos. Por otra parte, las prácticas de control son casi inexistentes. No se da seguimiento a los asuntos, Hay poco análisis a profundidad. En escasas ocasiones provienen las acciones a iniciativa de estas Comisiones, casi ninguna dirigida a abatir la impunidad, fincar responsabilidades o defender los derechos humanos. Responden más a la coyuntura.

En caso de que estas Comisiones ejercieran su mandato, si podrían ser un mecanismo más para la protección a los derechos humanos. Ante esto, resulta



pertinente plantear algunas opciones. Una es reformar el marco legal del Congreso de la Unión, y específicamente del trabajo de las Comisiones, explicitar su mandato y fortalecer su papel de órganos especializados, de control y de contrapeso, en este caso ante acciones u omisiones del Estado. Otra recomendación es establecer obligaciones precisas sobre su actuación, encaminadas a una rendición de cuentas efectiva, e ir construyendo un entramado institucional adecuado para acabar con la impunidad y que a su vez permita ejercer de manera plena los derechos humanos.

El gran reto, tanto para el monitoreo ciudadano como para estos órganos legislativos en lo que resta de la Legislatura, es que la información generada por el Congreso permita dar cuenta de su trabajo y profundizar sobre el alcance de los aciertos u omisiones de su quehacer en materia de derechos humanos. En todo caso, la finalidad del monitoreo es apuntalar prácticas como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la labor del Poder Legislativo, para que cada institución haga lo propio. Su importancia es fundamental y los pendientes de los derechos humanos son más. En todo caso, la historia se escribe día a día, y las huellas del ejercicio legislativo también.



## ANEXO I. MANDATO DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE ACUERDO A SU MARCO LEGAL<sup>70</sup>

Los siguientes cuadros pretenden ilustrar las tareas de información, dictamen legislativo y control evaluatorio de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión de acuerdo a lo establecido en su marco legal, como parámetro de referencia de las acciones que realizaron durante el primer año de ejercicio de la LX Legislatura. De esta información se podrá apreciar la ambigüedad de las funciones y la diferenciación de responsabilidades de una Cámara a otra, lo cual repercute en sus acciones, al no establecerse claramente su actuación y ser interpretadas de manera restringida por los propios órganos legislativos.

---

<sup>70</sup> Estas funciones se encuentran establecidas en la LOGGEUM.

Cuadro 1. Las tareas de información de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso

CDHS	CDHD
	<p><b>Artículo 39.</b> [...]</p> <p><b>3.</b> Las comisiones ordinarias [...] tienen a su cargo tareas de información [...].</p>
<p><b>ARTICULO 93.</b></p> <p><b>1.</b> Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.</p>	<p><b>Artículo 45.</b> [...]</p> <p><b>6.</b> Las comisiones tendrán las tareas siguientes:</p> <p><b>a)</b> Elaborar su programa anual de trabajo;</p> <p><b>b)</b> Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;</p> <p><b>c)</b> Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;</p> <p><b>d)</b> Sesionar cuando menos una vez al mes;</p> <p><b>e)</b> [...];</p> <p><b>f)</b> [...]; y</p> <p><b>g)</b> Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.</p>

Cuadro 2. Las tareas legislativas de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso

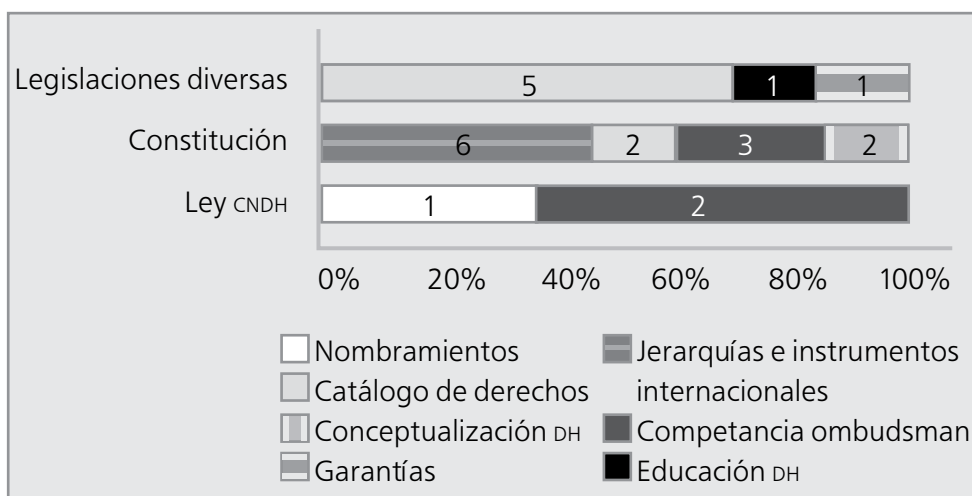
CDHS	CDHD
<p><b>Artículo 85.</b> [...]</p> <p><b>2.</b> Las comisiones serán:</p> <p><b>a.</b> Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas [...];</p>	<p><b>Artículo 39.</b></p> <p><b>1.</b> Las comisiones [...] a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones [...]. [...]</p> <p><b>3.</b> Las comisiones ordinarias [...], tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo [...].</p>
<p><b>Artículo 86.</b></p> <p><b>1.</b> Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.</p>	<p><b>Artículo 45.</b> [...]</p> <p><b>6.</b> Las comisiones tendrán las tareas siguientes: [...]</p> <p>e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;</p> <p>f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;</p>

Cuadro 3. Las funciones de control de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso

CDHS	CDHD
<p><b>Artículo 85.</b> [...]</p> <p><b>2.</b> Las comisiones serán:</p> <p>a. Ordinarias: analizan y dictaminan [...] los asuntos del ramo o área de su competencia;</p>	<p><b>Artículo 39.</b> [...]</p> <p><b>3.</b> Las comisiones ordinarias [...] tienen a su cargo tareas de [...] control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</p>
<p><b>Artículo 86.</b></p> <p><b>1.</b> Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación [...].</p> <p><b>Artículo 97.</b></p> <p><b>1.</b> Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen.</p> <p><b>2.</b> No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones aplicables.</p> <p><b>3.</b> El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al Presidente de la República.</p>	<p><b>Artículo 45.</b></p> <p><b>1.</b> Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.</p> <p><b>2.</b> No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.</p> <p><b>3.</b> El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la República.</p> <p><b>4.</b> Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieren la presencia en la Cámara del titular de la Dependencia, la comisión Las comisiones podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el Secretario del Despacho o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.</p>
<p><b>Artículo 98.</b></p> <p><b>1.</b> Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.</p>	
<p><b>Artículo 93 constitucional.</b></p> <p>Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. [...].</p>	

## ANEXO II. GRÁFICAS DEL TRABAJO LEGISLATIVO DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO

Gráfica 4. Iniciativas de la CDHS, de acuerdo con la temática que abordan

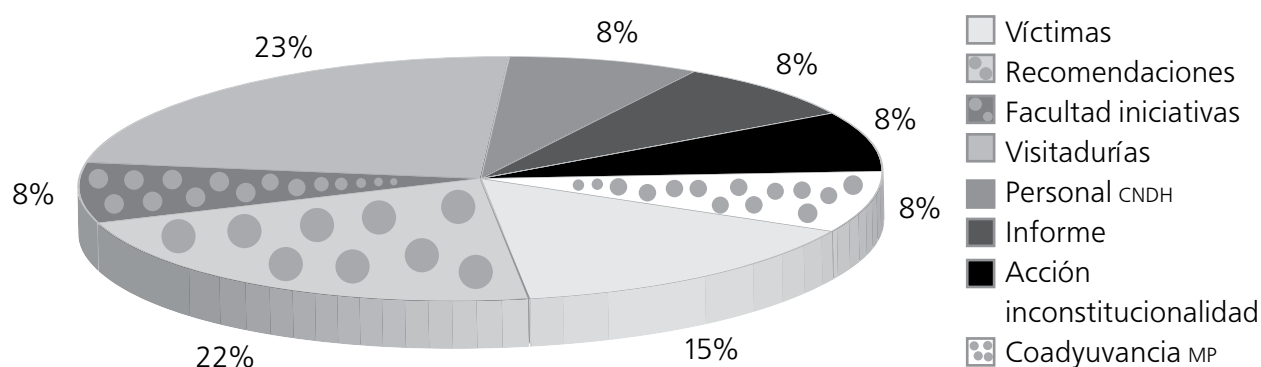


Como se mencionó en el apartado 3, por cuestiones metodológicas las Iniciativas turnadas a la CDHS se agruparon en tres líneas generales: **fortalecimiento normativo** con 37%, **catálogo de derechos** equivalente a 36% y **mecanismos de protección** con 27 por ciento.

Las relacionadas con un **fortalecimiento normativo** implican una terminología diferente al término garantías individuales, es decir, cambiar esta denominación por el término de derechos humanos. Que se dé un reconocimiento de los derechos humanos por parte del Estado mexicano, así como su obligación de respetarlos y protegerlos. Otorgar una jerarquía igual o superior a la Constitución a los instrumentos internacionales en la materia.

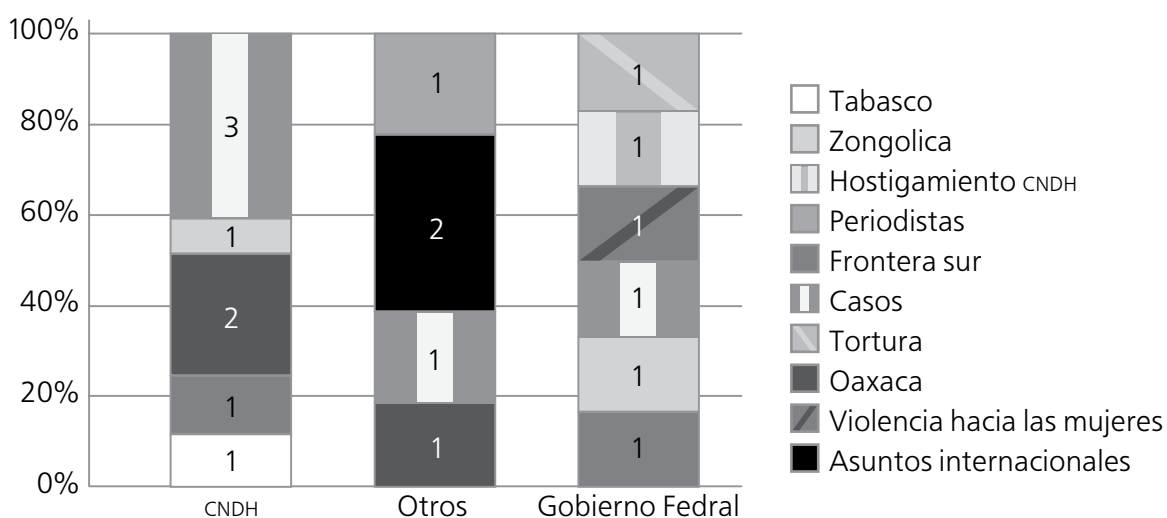
Las que versan sobre el **catálogo de derechos** predominantemente se enfocan a los derechos civiles y políticos; sólo dos incorporan los DESC, pero vinculados a la educación en derechos humanos. Sobre los **mecanismos de protección**, las iniciativas pretenden ampliar la competencia de los OPDH, al dotarlos de facultades para realizar investigaciones no jurisdiccionales de los delitos; promover controversias constitucionales para el caso de la CNDH; formular opiniones consultivas sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales que en derechos humanos le soliciten las autoridades, particulares u otras entidades a la CNDH; y que las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión puedan citar a comparecer, con la presencia o participación del titular de la CNDH, a los y las servidoras públicas que no acaten total o parcialmente las recomendaciones emitidas por el organismo. Asimismo, una se enfoca sobre el procedimiento para elegir a integrantes del Consejo Consultivo y quien presida el organismo, a fin de que la sociedad civil sea escuchada. Dentro de este núcleo, sólo 4% se refiere a las garantías jurisdiccionales.

**Gráfica 5. Iniciativas de la CDHD que proponen reformas a la Ley de la CNDH, de acuerdo a temáticas**



De este conjunto de iniciativas predominan las relativas al fortalecimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH. Unas plantean citar a comparecer a las autoridades que no acaten las recomendaciones y explicar por qué razones. Otras proponen establecer un plazo para dar respuesta a las mismas. Otro grupo pretende crear Visitadurías sobre temas específicos como medio ambiente o migrantes, y que de éstas una persona sea de origen étnico. Incluso una busca otorgar a la CNDH la facultad de presentar iniciativas.



**Gráfica 6. Puntos de acuerdo turnados a la CDHS de acuerdo al destinatario y temática**

De estos puntos de acuerdo, el principal destinatario es la CNDH, equivalente a 44% del total. En unos se le solicita que investigue acciones violatorias a los derechos humanos, que emita una recomendación –en este caso sobre los hechos acaecidos en Oaxaca– o que comparezca ante el Senado, específicamente por su actuación en torno al caso de la Sra. Ernestina Ascencio.

Los dos destinatarios restantes corresponden al Gobierno Federal y otros, con 28%, respectivamente. La clasificación otros está relacionada con una gama diversa, desde la Comisión de Derechos Humanos de Nayarit, el ACNUDH hasta órganos del Congreso de la Unión.

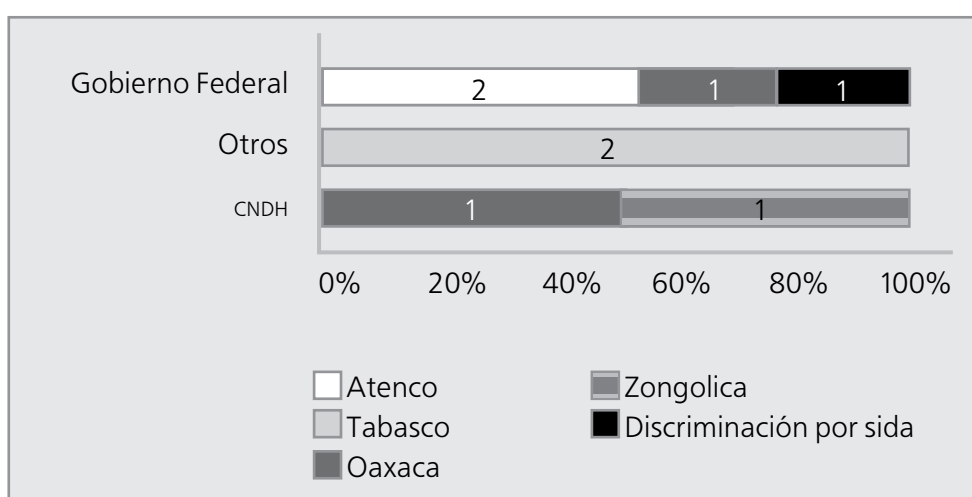
En relación con la temática que tratan, se dividieron en diez ejes generales: Tabasco, Zongolica, hostigamiento hacia el titular de la CNDH, sobre la situación de los y las periodistas, casos de violaciones en la frontera sur, tortura, Oaxaca, violencia hacia las mujeres, asuntos internacionales y casos diversos. El más concurrido se refiere al proceso penal en contra del C. Juan Ignacio García Zalvidea, que fue encarcelado injustificadamente en Quintana Roo, representa 22 por ciento.<sup>71</sup> En segundo orden se ubica el conflicto social y político en Oaxaca, 17.5% del total.

<sup>71</sup> El Pleno del Senado aprobó el dictamen correspondiente a dicho caso el 20 de diciembre, a la par se agendaron y turnaron dos puntos de acuerdo sobre el mismo sentido en la misma sesión. Esto evidencia la acumulación de asuntos que van rezagándose, y que en algunos casos cuando el turno dilata demasiado los asuntos legislativos pueden resultar ya inoportunos o quedar sin materia.

Una tercer línea está relacionada con tres temas, cada uno con 11%, relativos al endurecimiento de la política migratoria en la frontera sur y el rechazo a las violaciones a los derechos humanos en la zona; otro se refiere a posiciones en contra de la Ley estadounidense que legaliza la tortura y la pena de muerte en el mundo; el último apartado hace referencia a los hechos ocurridos en el municipio de Atzompa, Veracruz.

Por último, se encuentran casos aislados, equivalentes a 5.5%, respectivamente. Estos aluden a hechos de detención y tortura a ciudadanos y ciudadanas que participaban en el proceso electoral en Tabasco; la violencia contra las mujeres; la creación del Comité para la atención a periodistas y sus garantías de libre expresión y pensamiento al interior de la Cámara alta; la formación de una Subcomisión que apoye e interceda a favor de mexicanos y mexicanas sentenciadas a pena de muerte, en el seno de la CDHS; así como un extrañamiento para que cese todo acto de represión e intimidación en contra del titular y personal de la CNDH.

**Gráfica 7. Puntos de Acuerdo turnados a la CDHD de acuerdo al destinatario y temáticas**



De estos puntos de acuerdo sólo se consideran los presentados en el primer año de la actual Legislatura. El principal destinatario es el Gobierno Federal, representando 50%; mientras que otros y la CNDH equivalen a 25% cada uno, respectivamente. En general, están vinculados a comparecencias del titular de la CNDH por los casos analizados; y el cumplimiento de la recomendación 46/2006 de la CNDH por parte del gobierno de Tabasco.

## ABREVIATURAS

AI	Amnistía Internacional
APF	Administración Pública Federal
APPO	Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca
CC	Consejo Consultivo
CDHD	Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados
CJYDH	Comisión de Justicia y Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CPI	Corte Penal Internacional
CDHS	Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAP	Frente Amplio Progresista
GP	Grupo Parlamentario
IDL	Índice de Desempeño Legislativo
JUCOPO	Junta de Coordinación Política
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LOCGEUM	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
MP	Ministerio Público
OACNUDHM	Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México
OPDH	Organismos Públicos de Derechos Humanos
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
UE	Unidad de Enlace y Acceso a la Información de la Cámara de Diputados



## FUENTES DE DOCUMENTACIÓN

### Bibliográficas

Banco Mundial, *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*, Documento de trabajo, núm. 31, Washington, D.C., 2004.

Caballero Sosa, Lila y David Dávila Estefan, *El sistema de comisiones, el cabildeo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2005.

Casar, María Amparo, *Presidentialism and its consequences: a debate*, Documento de trabajo núm. 54, CIDE, México 1997.

\_\_\_\_\_, *Building the executive dominante in Mexico: party. executive relations*, Documento de trabajo núm. 74, CIDE, México, 1997.

\_\_\_\_\_, *The anayisis of presidentialism in Mexico: a review of the literature*, Documento de trabajo núm. 56, CIDE, México, 1997.

\_\_\_\_\_, *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*, Documento de trabajo núm. 77, CIDE, México, 1998.

\_\_\_\_\_, *Executive-Legislative Relations: the case of Mexico*, Documento de trabajo núm. 84, CIDE, México, 1998.

\_\_\_\_\_, *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir en la democracia*, Documento de trabajo núm. 104, CIDE, México, 1999.

\_\_\_\_\_, *Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura*, Documento de trabajo núm. 134, CIDE, México 2000.

\_\_\_\_\_, *La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México, coaliciones y cohesión partidaria*, Documento de trabajo núm. 113, CIDE, México, 2000.

\_\_\_\_\_, *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*, Documento de trabajo núm. 83, CIDE, México, 2001.

De Andrea, Francisco José, "Un aspecto toral del proceso legislativo: los plazos de presentación de dictámenes de Comisiones legislativas al Pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* núm. 106, 2003, pp. 9-24.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, 3ª edición, 2002.

Gutiérrez, Gerónimo, et. al., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, 2001.

Lujambio Irazabal, José María, *La justicia constitucional y las comisiones especiales "antidesvíos" de la Cámara de Diputados*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, México, ITAM, 2002.

Nacif, Benito, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, Documento de trabajo núm. 116, CIDE, México, 2000.

Peruzzotti, Enrique, "La política de *accountability* social en América Latina" en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/ Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006, pp. 245-264.

Quijano Cuellar, Gabriela, *Las comisiones del Senado 1917-2000. El impacto del cambio político*, Tesis para obtener el título de Licenciada en Ciencia Política, México, ITAM, 2003.

Sarre, Miguel y Gabriela Rodríguez, *Los derechos humanos y el Senado*, México, Senado de la República/ITAM/Miguel Ángel Porrúa, 2006.

## Hemerográficas

Aguayo, Sergio, "Rosario y el PRD", *Reforma*, 21 de febrero de 2006.

Cámara de Diputados, "Se alcanzarán los acuerdos en la integración de las comisiones ordinarias: Zermeño Infante", *Boletín núm. 0077*, Palacio Legislativo, 28 de septiembre de 2006.

\_\_\_\_\_, "Presentan dictamen para dividir la Comisión de Justicia", *Boletín núm. 0162*, Palacio Legislativo, 12 de octubre de 2006.

\_\_\_\_\_, "Aprueban diputados dividir la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en dos", *Boletín núm. 0193*, Palacio Legislativo, 17 de octubre de 2006.

\_\_\_\_\_, "Diputada pide se cumplan recomendaciones de Soberanes; 200 quejas ante la CNDH por violencia en Atenco", *Boletín núm. 0224*, Palacio Legislativo, 23 de octubre de 2006.

\_\_\_\_\_, "Instalan Comisión de Derechos Humanos en San Lázaro", *Boletín núm. 0503*, Palacio Legislativo, 21 de diciembre de 2006.

\_\_\_\_\_, "Analizará Comisión de Derechos Humanos el caso Oaxaca sin tintes partidistas", *Nota Legislativa núm. 0677*, Palacio Legislativo, 21 de diciembre de 2006.

\_\_\_\_\_, "Por caso Oaxaca, citan a comparecer al Presidente de la CNDH", *Boletín núm. 0525*, Palacio Legislativo, 27 de diciembre de 2006.

\_\_\_\_\_, "Pide el PRD la renuncia del Procurador; hay conflicto de intereses para investigar casos Atenco, Oaxaca y Michoacán", *Nota Legislativa núm. 0838*, Palacio Legislativo, 24 de enero de 2007.

\_\_\_\_\_, "Aprueba la Comisión Permanente que legisladores verifiquen situación de presos políticos en Oaxaca", *Nota Legislativa núm. 0834*, Palacio Legislativo, 24 de enero de 2007.

\_\_\_\_\_, "Reconoce Ombudsman labor del Poder Legislativo para que la CNDH sea una institución fuerte y libre", *Boletín núm. 0622*, Palacio Legislativo, 24 de enero de 2007.

\_\_\_\_\_, "Niveles inéditos de violencia y el crimen organizado dejan mil 700 ejecuciones en 2006: Soberanes Fernández", *Nota Legislativa* núm. 0833, Palacio Legislativo, 24 de enero de 2007.

\_\_\_\_\_, "Persiste la tortura y violación a los derechos humanos: Amnistía Internacional ante diputados", *Boletín* núm. 0699, Palacio Legislativo, 11 de febrero de 2007.

\_\_\_\_\_, "Pedirá Alternativa comparezca el Secretario de la Defensa Nacional para que explique la situación de los militares que presuntamente violaron a una mujer", *Nota Legislativa* núm. 1120, Palacio Legislativo, 07 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_, "Diputados condenan la presunta violación de adulta mayor en Veracruz", *Boletín* núm. 0847, Palacio Legislativo, 07 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_, "Exige PRD al Presidente Calderón aplique condenas severas a militares violadores", *Nota Legislativa* núm. 1174, Palacio Legislativo, 14 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_, "Presenta titular de la CNDH ante diputados informe sobre conflicto en Oaxaca", *Boletín* núm. 0899, Palacio Legislativo, 15 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_, "Parcial el informe de CNDH sobre Oaxaca: PRD y Convergencia", *Nota Legislativa* núm. 1189, Palacio Legislativo, 15 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_, "Incapacidad estatal y desinterés federal provocaron vacíos legales en Oaxaca; abusos e ilegalidad en detenciones: Soberanes Fernández", *Nota Legislativa* núm. 1181, Palacio Legislativo, 15 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_, "Sólo con generación de empleos podrá disminuir la violación a derechos humanos: López Reyna", *Boletín* núm. 0946, Palacio Legislativo, 24 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_, "Rechazan PAN y PRI utilizar tribuna para abordar caso de Ernestina Ascencio Rosario; con protesta del PRD concluye la sesión" *Nota Legislativa* núm. 1275, Palacio Legislativo, 29 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_, "Si se cometieron errores en la investigación sobre la muerte de Ernestina Ascencio se deben reconocer: Zermeno Infante", *Nota Legislativa* núm. 1466, Palacio Legislativo, 01 de abril de 2007.



\_\_\_\_\_, "Llamarán diputados a José Luis Soberanes para que informe el caso de Ernestina Ascencio" *Nota Legislativa núm. 1290*, Palacio Legislativo, 03 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_, "Acuerdan diputados debatir caso de Ernestina Ascencio, en tribuna", *Nota Legislativa núm. 1304*, Palacio Legislativo, 09 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_, "Citan diputados a comparecer al ombudsman nacional para que informe sobre la muerte de Ernestina Ascencio", *Nota Legislativa núm. 1314*, Palacio Legislativo, 10 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_, "Celebran la Convención Internacional de Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada de Personas", *Boletín núm. 1010*, Palacio Legislativo, 11 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_, "La desaparición forzada de personas debe frenarse con reformas al marco jurídico", *Boletín Legislativo núm. 1027*, Palacio Legislativo, 12 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_, "Diputados piden comparezca el titular de la CNDH para aclarar caso del fallecimiento de Ernestina Ascencio", *Boletín núm. 1107*, Palacio Legislativo, 15 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_, "Preocupa a CIDH que tortura y asesinatos de mujeres indígenas y periodistas persistan en México", *Boletín núm. 1034*, Palacio Legislativo, 15 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_, "Será el 25 de abril, cuando comparezca el titular de la CNDH, ante comisiones, para explicar caso Zongolica", *Boletín núm. 1041*, Palacio Legislativo, 17 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_, "Comparecerá el 25 de abril, en comisiones, José Luis Soberanes; el 26 el titular de la Sedena", *Nota Legislativa núm. 1357*, Palacio Legislativo, 17 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_, "México podría salir de la OEA por la violencia en Oaxaca: PRD", *Nota Legislativa núm. 1363*, Palacio Legislativo, 17 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_, "Sí hubo violación en la muerte de Ernestina Ascencio: Procurador de Justicia de Veracruz", *Nota Legislativa núm. 1391*, Palacio Legislativo, 19 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_, "Convocan diputadas del PRD a Fidel Herrera para informar sobre el caso Zongolica", *Nota Legislativa núm. 1569*, Palacio Legislativo, 17 de mayo de 2007.

- \_\_\_\_\_, "Sólo bandera política pedir destitución de Soberanes: PAN", *Nota Legislativa núm. 1590*, Palacio Legislativo, 22 de mayo de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Insiste la CNDH que fue anemia aguda la causa de muerte de Ernestina Ascencio", *Nota Legislativa núm. 1431*, Palacio Legislativo, 25 de abril de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Coinciden PAN y PRI con la Sedena en que se actuará con base a los resultados de la investigación del caso Zongolica", *Nota Legislativa núm. 1441*, Palacio Legislativo, 26 de abril de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Visitan San Lázaro habitantes de Veracruz para pedir la intervención de diputados en el esclarecimiento de la muerte de Ernestina Ascencio", *Nota Legislativa núm. 1444*, Palacio Legislativo, 26 de abril de 2007.
- \_\_\_\_\_, "'Excesiva' la sentencia para los líderes de San Salvador Atenco: López Reyna", *Nota Legislativa núm. 1513*, Palacio Legislativo, 09 de mayo de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas pide destituir a titular de la CNDH", *Boletín núm. 1207*, Palacio Legislativo, 20 de mayo de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Las aportaciones del Foro Garantías y Mecanismos de Defensa de Derechos Humanos serán incluidas en la Reforma del Estado", *Boletín núm. 1379*, Palacio Legislativo, 03 de julio 2007.
- \_\_\_\_\_, "En Atenco y Oaxaca la justicia ha fracasado y no se atiende la impunidad: AI", *Nota Legislativa núm. 2056*, Palacio Legislativo, 03 de agosto de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Urge mesa de diálogo para resolver el conflicto en Oaxaca antes de que se extienda: Diputados", *Nota Legislativa núm. 2054*, Palacio Legislativo, 03 de agosto de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Frágil, la protección de los derechos humanos en México: Amnistía Internacional ante legisladores", *Boletín núm. 1485*, Palacio Legislativo, 03 de agosto de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Firman la CNDH y la Cámara de Diputados, convenio de colaboración", *Boletín núm. 1508*, Palacio Legislativo, 10 de agosto de 2007.
- Cámara de Senadores, "Instalación", *Boletín de Prensa 2006/207*, Senado de la República, 19 de octubre de 2006.

- \_\_\_\_\_, "Entrega del anteproyecto de reforma constitucional en materia de juicios orales y debido proceso penal", *Boletín de prensa 2006/469*, Senado de la República, 23 de noviembre de 2006.
- \_\_\_\_\_, "Firma de Convenio de colaboración entre el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México", *Boletín de prensa 2006/602*, Senado de la República, 12 de diciembre de 2006.
- \_\_\_\_\_, "Presentación del 'Diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los pueblos indígenas en México'", *Boletín de prensa 2007/245*, Senado de la República, 28 de febrero de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General que garantiza los derechos de los enfermos en situación Terminal", *Boletín de prensa 2007/834*, Senado de la República, 22 de agosto de 2007.
- El Universal, "Cronología del conflicto en Oaxaca", *El Universal*, 05 de diciembre de 2006.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, "Falta de transparencia de la Comisión de Derechos Humanos del Senado que preside Rosario Ibarra de Piedra", Comunicado de prensa núm. 28, 15 de febrero de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Fundar exige la apertura de todos los expedientes relacionados con el caso de la Sra. Ernestina Ascencio Rosario", Comunicado de prensa núm. 31, 07 de mayo de 2007.
- García Montero, Mercedes y Francisco Sánchez López, *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*, pp. núm. 212, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002.
- Munck L., Gerardo, "Monitoreando la democracia: profundizando un consenso emergente", *Revista de Ciencia Política*, núm. 1, vol. 26, 2006, pp. 158-168.
- O'Donnell, Guillermo, "Accountability Horizontal" en *AGORA*, núm. 8, 1998, pp. 5-34.
- Trejo, Antonio, "Desempeño Legislativo", suplemento Enfoque de *Reforma*, 24 de agosto de 2003, pp. 16-19.

## Electrónicas

CNDH, *Informe especial sobre los hechos sucedidos en la ciudad de Oaxaca del 2 de junio de 2006 al 31 de enero de 2007*, disponible en línea, <<http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/espec.htm>>.

\_\_\_\_\_, *Recomendación sobre el caso de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca*, disponible en línea, <<http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>>.

De Andrea Sánchez, Francisco José, "Un aspecto toral del proceso legislativo: los plazos de presentación de dictámenes de Comisiones legislativas al Pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 106, 2003, pp. 9-24.

González Chávez, Jorge, *Las comisiones legislativas en la Cámara de Diputados o equivalente*, disponible en línea, México, Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, 2000, <[www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-25-Nov-2000.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-25-Nov-2000.pdf)>.

Malinalli, "Ante la conformación del Frente Amplio Progresista", disponible en línea <[http://www.militante.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=794](http://www.militante.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=794)>.

Senado de la República, "Versión estenográfica de la sesión del martes 21 de noviembre de 2006", disponible en línea, <[http://www.senado.gob.mx/servicios\\_parlamentarios.php?ver=estenografia&tipo=O&a=2006&m=11&d=21](http://www.senado.gob.mx/servicios_parlamentarios.php?ver=estenografia&tipo=O&a=2006&m=11&d=21)>.

## Documentos de Comisiones

CDHD, "Acta de la Comisión de Derechos Humanos, correspondiente a su reunión de instalación llevada a cabo el miércoles 20 de diciembre de 2006", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2173, 16 de enero de 2007.

\_\_\_\_\_, "Acta correspondiente a su primera reunión plenaria, celebrada el jueves 8 de febrero de 2007", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2203, 28 de febrero de 2007.

\_\_\_\_\_, "Acta correspondiente a su segunda reunión plenaria, celebrada el miércoles 7 de marzo de 2007", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2214, 15 de marzo de 2007.

- \_\_\_\_\_, "Acta de su tercera reunión plenaria, celebrada el martes 20 y citada para su reanudación el miércoles 28 de marzo de 2007", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2241, 26 de abril de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Acta correspondiente a la reunión de trabajo de su mesa directiva celebrada el martes 5 de junio de 2007", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2273, 12 de junio de 2007.
- \_\_\_\_\_, *Convenio general de colaboración para desarrollar acciones de capacitación en derechos humanos entre la CNDH y la Cámara de Diputados*, Palacio Legislativo, 10 de agosto de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Informe de actividades de la CDHD, correspondiente al lapso de diciembre de 2006-marzo de 2007", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2225, 2 de abril de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Informe de actividades de la CDHD, correspondiente al periodo comprendido de abril a agosto de 2007", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2353-I, 2 de octubre de 2007.
- \_\_\_\_\_, "Programa de trabajo de la CDHD, correspondiente al lapso de enero a agosto de 2007", *Gaceta Parlamentaria*, año X, núm. 2189, jueves 8 de febrero de 2007.
- \_\_\_\_\_, *Transcripción de la reunión de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados*, Palacio Legislativo, 08 de febrero de 2007.
- \_\_\_\_\_, *Transcripción de la reunión de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados*, Palacio Legislativo, 06 de marzo de 2007.
- \_\_\_\_\_, *Transcripción de la comparecencia del presidente de la cndh, doctor Luis Soberanes Fernández, ante las Mesas Directivas de las Comisiones Unidas de Equidad y Género, de Justicia y de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados*, Palacio Legislativo, 25 de abril de 2007.
- \_\_\_\_\_, *Transcripción de la reunión de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados con la Secretaria General de Amnistía Internacional, Irene Khan*, Palacio Legislativo, 03 de agosto de 2007.
- Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, "Dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 39 y 43 de la LOGGEUM", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2111-I, jueves 12 de octubre de 2006.

CDHS, *Base de datos sobre los asuntos turnados a la CDHS, LX Legislatura*, mayo de 2007.

\_\_\_\_\_, "Convocatoria para ocupar los cargos honorarios de integrantes del CC de la CNDH", *Gaceta del Senado*, 16 de noviembre de 2006.

\_\_\_\_\_, *Proyecto Programa de Trabajo, LX Legislatura*, presentación en power point, octubre de 2006.

\_\_\_\_\_, *Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la CDHS con la Secretaria General Adjunta para los Derechos Humanos de la ONU y la Comisionada de Derechos Humanos de la ONU en México*, Senado de la República, 09 de noviembre de 2006.

\_\_\_\_\_, *Versión estenográfica de la reunión ordinaria privada de la CDHS*, Senado de la República, 06 de febrero de 2007.

\_\_\_\_\_, *Versión estenográfica de la reunión ordinaria privada de la CDHS*, Senado de la República, 01 de marzo de 2007.

Comisiones Unidas, "De las Comisiones Unidas de Equidad y Género, de Justicia, y de Derechos Humanos, por el que se establece el formato para la comparecencia del Presidente de la CNDH para que informe sobre las investigaciones realizadas en relación con el fallecimiento de Ernestina Ascencio Rosario", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2240, 25 de abril de 2007.

Ibarra, Rosario, "Informe de trabajo que presenta al Pleno de la Cámara de Senadores la suscrita Sen. Rosario Ibarra de Piedra en su carácter de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la LX Legislatura", *Gaceta del Senado de la República*, núm. 21, jueves 16 de noviembre de 2006.

## Legislativas

Cámara de Diputados, "Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial", disponible en línea [http://www.diputados.gob.mx/acuerdos\\_transparencia.htm](http://www.diputados.gob.mx/acuerdos_transparencia.htm).

\_\_\_\_\_, "Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados", disponible en línea <http://www.diputados.gob.mx/rgdetra.htm>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Senado de la República, "Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores", disponible en línea [http://www.senado.gob.mx/transparencia/acuerdo\\_senado.htm](http://www.senado.gob.mx/transparencia/acuerdo_senado.htm).





UN ACERCAMIENTO AL TRABAJO LEGISLATIVO  
DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN  
se terminó de imprimir en septiembre de 2008  
La edición consta de 500 ejemplares, más sobrantes para reposición

Edición a cargo de:  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.









"Un acercamiento al trabajo de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión" pretende ser un primer acercamiento al trabajo legislativo de dichas Comisiones. El documento tiene como objetivo analizar si las acciones de control realizadas por estas Comisiones son suficientes, oportunas y eficientes; así como explicitar los factores y prácticas que favorecen o no el cumplimiento de su mandato, durante el primer año de ejercicio de la LX Legislatura. Por lo tanto, la reflexión busca dar respuesta sobre los factores normativos, institucionales y coyunturales que explican el cumplimiento o no del mandato de control de estas Comisiones, y cuáles son las consecuencias para la agenda de los derechos humanos del país.

La importancia de estas Comisiones es crucial, ya que al ser los órganos especializados al interior del Poder Legislativo se esperarían acciones contundentes, aunado a su responsabilidad de contrapeso y vigilancia sobre el quehacer del Estado en materia de derechos humanos. Sin embargo, a lo largo del documento se advierte una actuación tibia, descoordinada y con poco impacto en la agenda de derechos humanos.