

## 18. Seguimiento de Recomendaciones del *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006*

Por Gerardo Moya Garcia

### **Vigencia y pertinencia de las recomendaciones generales realizadas**

Las recomendaciones del *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006* del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), fueron el fruto de un análisis acucioso que tradujo, por un lado, los grandes retos en la materia y por otro, las propuestas de solución que se advierten de los textos que conformaron dicho informe. Ello con el ánimo de avanzar en el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos en el estado.

Si revisamos el contenido de las cuatro recomendaciones generales, a saber: la necesidad de contar con un diagnóstico construido de manera participativa sobre la situación de los Derechos Humanos en el estado de Jalisco; avanzar en el reconocimiento del derecho a defender los derechos humanos; contar con una legislación estatal para prevenir y eliminar las formas de discriminación; y adoptar un sistema penal acusatorio que garantice el derecho al debido proceso, nos daremos cuenta, al confrontarlas con el contexto imperante en nuestro estado, que no sólo siguen siendo vigentes, sino urgentes en su cumplimiento.

En cuanto al primer tema, el trabajo más cercano a un diagnóstico fue el documento resultado de la mesa de derechos humanos del ejercicio de “La Gran Alianza por Jalisco”. En el mismo, se plasmaron por temas, las principales problemáticas en materia de derechos humanos que existen en nuestro estado desde la óptica de las organizaciones civiles e instituciones académicas que participaron en el ejercicio. Sin embargo, dicho documento dista mucho de ser el resultado de un diagnóstico dada la falta de una metodología previa, así como de reglas claras de aplicación general para quienes participaron en el ejercicio. No obstante, aún cuando las propuestas a que hace alusión el documento no eran nada desdeñables, no fueron tomadas en cuenta por quienes debieron, según su dicho, incluirlas en el Plan estatal de Desarrollo 2006-2012.

La segunda recomendación general referida a avanzar en el reconocimiento del derecho a defender los derechos humanos, no sólo no registró avances, sino un claro retroceso. Aun con la existencia de la “Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos, y las Instituciones de Promover y proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos”;<sup>1</sup> el desconocimiento, la falta de vinculación con la sociedad civil organizada, y la evidente carencia de autocrítica, llevó al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) a violar la propia declaración,

<sup>1</sup> Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 1998.

al descalificar el 12, 13 y 14 de febrero de 2008, a través de diversos medios de comunicación, el trabajo del Cepad como organización civil dedicada a la defensa de derechos humanos, acusándolo de “lucrar” con la defensa de un caso y desinformar a la sociedad de Jalisco.

Lo anterior provocó el 26 de febrero de 2008, un pronunciamiento público de personas y organizaciones ciudadanas, locales y nacionales en defensa del Cepad y en contra de la actuación del Presidente de la CEDHJ.

El contar con una legislación estatal para prevenir y eliminar las formas de discriminación en el estado, tema que aborda la tercera recomendación general del informe 2006, también registró una regresión. Después de un trabajo de más de seis años, dos legislaturas y 30 organizaciones civiles involucradas, el 21 de noviembre de 2007, el pleno del Congreso del Estado aprobó por mayoría de votos el acuerdo legislativo que desechara la iniciativa del Ley para crear la “Ley para Prevenir y Eliminar las Formas de Discriminación en el estado de Jalisco”. Para desechar la iniciativa, el Congreso avaló la argumentación de una de sus comisiones, en el sentido de que mientras no se comprobara que existe la discriminación en Jalisco, y que ésta fuese grave, no se requería de una ley al respecto.

La omisión del Congreso en su actuar legislativo, deja en estado de indefensión a cualquier ciudadano que sea sujeto de un acto discriminatorio cometido por autoridad estatal o municipal, para lo cual, no existe procedimiento alguno de carácter jurisdiccional o administrativo. Lo anterior viola el derecho de acceso a la justicia y por ende al debido proceso que dicho acceso implica.

Finalmente la cuarta recomendación general referente a adoptar un sistema penal acusatorio que garantice el derecho al debido proceso, tuvo su acierto y desacierto aunque impulsados desde la federación, con la reciente reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal. Dicha reforma se envió a los Congresos locales para su discusión y posible aprobación. El decreto reconoce algunos aspectos positivos como: la presunción de inocencia; la ampliación de derechos para las víctimas; el fortalecimiento de la defensoría de oficio; la integración de principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación; o la obligación de que toda confesión del presunto indiciado deba hacerse con la asistencia de su defensor.

Sin embargo, hay cambios que no se ajustan a las normas internacionales de derechos humanos que el Estado mexicano tiene la obligación de cumplir y respetar, por lo que su aprobación significa un retroceso en materia derechos humanos. Las reformas destacan la creación de un “subsistema de excepción para las personas sospechosas de pertenecer a la delincuencia organizada”. Esto atenta contra las garantías del debido proceso y contra el propio principio de igualdad reconocido en el artículo primero de la Constitución Federal; la figura del arraigo; la restricción de las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada, y la ampliación de los supuestos en los que se puede solicitar la prisión preventiva, son otros de los ejemplos de modificaciones a la norma que van en

detrimiento de derechos reivindicados. El Congreso del estado de Jalisco aprobó dichas reformas, lo que queda es esperar a que entren en vigor paulatinamente en un plazo que no debe exceder de ocho años, según lo refiere el artículo segundo transitorio de la citada reforma.

### De las recomendaciones específicas (un recuento)

Con relación a las recomendaciones específicas, se formularon cuatro relacionadas con el sistema de justicia y derechos humanos; cinco respecto de los derechos sexuales y reproductivos; cuatro en cuanto a los derechos humanos de la mujer; diez con relación al sistema ombudsman de Jalisco; seis en tocante al derecho humano al agua y diez con referencia al derecho a la salud y al medio ambiente. Lo anterior se evidencia con mayor claridad en el cuadro que se muestra a continuación:

Tipo	Número
Recomendaciones generales	4
Sistema de justicia y derechos humanos	4
Derechos sexuales y reproductivos	5
Derechos humanos de la mujer	4
Sistema ombudsman de Jalisco	10
Derecho humano al agua	6
Derecho a la salud y al medio ambiente	10
<b>Total</b>	<b>43</b>

Haciendo un ejercicio de recuento de aquellas instancias a quienes atañe intervenir en términos de dar cumplimiento a cada una de las recomendaciones, vale pena hacer notar que las recomendaciones hacen referencia a la competencia de 19 entidades del Gobierno del Estado. Entre ellas, la Secretaría de Salud es la más mentada con siete apariciones en diversas recomendaciones, seguida del Ejecutivo, la Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable y la Procuraduría General de Justicia con seis; y del Siapa y Ceas con cuatro.

En cuanto al Congreso local, se advierte la competencia de seis diversas Comisiones Legislativas, destacando en número, las de Derechos Humanos y Puntos Constitucionales con cinco, seguidas por las de Justicia y Medio Ambiente con cuatro.

Los órganos internos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco que resultan alusivos a las recomendaciones realizadas al sistema Ombudsman, son nueve. El que merece más menciones es la Presidencia con trece, seguido del pleno del Consejo Ciudadano con ocho alusiones.

En el ámbito municipal, el Consejo Metropolitano adquirió vida en el caso de tres recomendaciones, mientras que los Ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá implican respectivamente a siete de sus dependencias. Destacan las Direcciones de Ecología con tres menciones, seguidas de las direcciones de Seguridad Pública e Institutos Municipales para la Juventud con dos.

Los Ayuntamientos de El Salto y Juanacatlán, registran la competencia de dos de sus órganos, el Cabildo y el propio Alcalde.

Las autoridades federales, no escaparon a la competencia de los temas relacionados en las recomendaciones. En este sentido, la Delegación de la Profepa Jalisco aparece en tres ocasiones y las Delegaciones de la PGR y de la Comisión Nacional Forestal en una.

Haciendo el recuento de las entidades con mayor número de recomendaciones registradas resulta la Presidencia de la CEDHJ, con trece; el pleno del Consejo Ciudadano de dicha dependencia con ocho alusiones. La Secretaría de Salud del Gobierno del Estado cuenta con siete apariciones, seguida del Ejecutivo, la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Procuraduría de Justicia con seis; las comisiones legislativas de Derechos Humanos y de Puntos Constitucionales, suman cinco.

En este entendido, el orden descendente de entidades recomendadas resulta el siguiente: Ombudsman Estatal; Poder Ejecutivo; y Congreso del Estado.

### **Gestiones Realizadas**

Un ejemplar del *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006*, que contiene las recomendaciones en mención, fue entregado mediante oficio a las diversas dependencias y entidades públicas. En los oficios, se hizo alusión directa a las recomendaciones que este centro formulaba a las diversas instancias en los temas abordados.

Dichos oficios fueron entregados en 13 de las 17 dependencias del Gobierno del Estado con las que las recomendaciones tienen relación directa; a todas y todos los diputados del Congreso del Estado; a todas y todos los integrantes del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, así como a su Presidencia, Visitadores Generales y su Secretario Ejecutivo.

En cuanto a los Ayuntamientos, se entregó a las Secretarías de Seguridad Pública y Comisiones Edilicias de Derechos Humanos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga. En el caso de el Salto y Juanacatlán, se hizo llegar a todas las y los regidores de los respectivos cabildos, así como a los Presidentes Municipales.

No obstante, en atención al resultado obtenido del análisis de las entidades públicas más recomendadas, el Cepad privilegió la realización de gestiones encaminadas al seguimiento de estas recomendaciones, solamente en el caso del Ombudsman Estatal.

En este sentido, el 16 de agosto de 2007, se dirigió petición al licenciado Felipe de Jesús Álvarez Cibrián en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco con el objeto de sostener una reunión con él y el Consejo Ciudadano. Ante su falta de respuesta, se reiteró la petición el 4 de octubre de 2007 al pleno del Consejo, a efecto de que se atendieran las recomendaciones que en el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006* se hacían al Sistema Ombudsman.

La reunión se llevó finalmente a cabo el 22 de octubre de 2007, en sesión no formal, (audiencia pública) por parte del Consejo Ciudadano, en la que inicialmente, se explicitó el carácter del Cepad para realizar las recomendaciones, delimitando el papel que a la sociedad civil le corresponde en la defensa de los derechos humanos en el Estado.

Asimismo, se explicitó el papel del Consejo ciudadano quien al conceder la audiencia al Cepad, reconoció en la práctica su origen ligado al ejercicio de una representación-comunicación con los grupos de la sociedad civil, cumpliendo con el deber de supervisar las políticas del Organismo.

La expectativa de la reunión giró en torno a sostener una dinámica de diálogo y compromiso en la atención de las recomendaciones emitidas, como forma de mostrar la vocación a la tarea que ocupa tanto a las organizaciones defensoras de derechos humanos, como a la CEDHJ.

Seguidamente se realizó una presentación de las recomendaciones acompañada de una explicación del contexto de su surgimiento y pertinencia. Al finalizar la reunión, se acordó hacer extensivo lo visto en la siguiente sesión ordinaria del Consejo con la intención de darle seguimiento a las recomendaciones, no obstante, este Centro no fue requerido nuevamente para dicho efecto.

#### **Apreciaciones respecto de la recomendaciones giradas al “Sistema Ombudsman”**

En este contexto, y respecto al cumplimiento de las recomendaciones específicas al sistema ombudsman, observamos un nulo avance en lo que se refiere a la primera recomendación, relacionada con invertir el papel de autoridad en el que se ha desempeñado la CEDHJ, para constituirse como una institución defensora del pueblo. La experiencia y trayectoria de los funcionarios que caracterizan la presente administración de la CEDHJ, parece impactar en su identificación con la figura del ministerio público, y no con de la un Ombudsman; lo anterior al menos, en cuanto a la recepción, trámite y resolución de las quejas que les son presentadas.

Con relación a la segunda recomendación, y en el entendido de que existe un comité interno de consejeros y consejeras que tienen como encargo el llevar a cabo una propuesta de planeación estratégica, este Centro no cuenta con información referida al avance en su encomienda, debido a que no ha existido un acercamiento del mismo para ello. Dicha encomienda se encuentra también referida en el criterio 5to de la actuación interna de los Criterios Generales de Actuación de la CEDHJ y su Consejo Ciudadano.

En la tercera recomendación, si bien se advierte la apropiación por parte del organismo de las realidades sociales más apremiantes de Jalisco, la visión no ha sido desde la integralidad de derechos. Las constantes salidas públicas y en muchas ocasiones abruptas de su Presidente desde el inicio de su gestión, carentes de una profunda investigación previa, lejos de construir legitimidad y respaldo ciudadano de las OSCS, las ha hecho marcar su distancia. No se cuenta con información tampoco en el sentido de la generación de indicadores que permitan

medir la eficacia del trabajo de la CEDHJ, lejos de los datos cuantitativos que siempre se han manejado.

En cuanto a la mayor cobertura de las acciones de comunicación en las regiones de Jalisco que generen procesos educativos a que se refiere la cuarta recomendación, tampoco se cuenta con información con relación a la existencia de una estrategia de comunicación pedagógica.

La quinta recomendación, es quizá una de las que advierte un mayor retroceso. El establecer como principio de trabajo de la CEDHJ la transparencia y la rendición de cuentas constante, implica hacer público el trabajo: la selección de personal, los criterios para la toma de decisiones en el Consejo Ciudadano y para el trámite y emisión de conciliaciones y recomendaciones. De ello, nada ha sido publicitado; en sentido contrario, varias han sido las ocasiones en las que se ha hecho público en los medios de comunicación, la negativa, en aras de la no transparencia, a permitir el ingreso de ciudadanos a las sesiones del Consejo, mismas que deben ser públicas.

El rezago en el trámite de las quejas, fue el objeto de sexta recomendación, al solicitar a través del Consejo Ciudadano, una auditoría interna que determinase las causas y soluciones de dicho rezago, así como las responsabilidades a que hubiere lugar. Se recomendó asimismo que dicha información se hiciera pública de acuerdo con el principio de la máxima divulgación. En este entendido, si bien se dio a conocer que la CEDHJ terminó con el rezago que tenía de 2003, no se sabe que se haya solicitado la auditoría en mención, por lo que las causas siguen latentes, y las soluciones, en la lista de espera.

En la séptima recomendación, se explicitó la necesidad de orientar el trabajo de la institución para que se utilicen las herramientas que exige el derecho internacional de los derechos humanos (reparación del daño, denuncias penales y administrativas, garantías de no repetición, *restitutio in integrum*), en el quehacer cotidiano. A este respecto, no se sabe que la CEDHJ haya utilizado algún recurso de los sistemas interamericano e internacional de los derechos humanos en favor de sus usuarios. Si bien se ha hecho mención de la trasgresión de diversos instrumentos internacionales en algunas de sus resoluciones, ello no implica que los mecanismos que dichos instrumentos ponen a disposición de los estados y los defensores se hayan implementado por el organismo; si no se hace en la resolución, menos durante el trámite de las quejas.

De involucrar al Congreso del Estado en aquellos casos en los que se demuestre un incumplimiento claro de la autoridad respecto de las propuestas, peticiones o recomendaciones que emita el organismo, ya se ha hablado mucho. Dicha petición es la que se expresa en la octava recomendación; no obstante, no se han dado los pasos firmes para promover y dar seguimiento a una propuesta legislativa que considere una obligación para las autoridades, realizar dicho ejercicio de rendición de cuentas.

La novena y décima recomendaciones se relacionan con la problemática de la tortura en Jalisco. Los índices de dicha violación, eran alarmantes. En el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006*, se hace referencia al análisis de las quejas por tortura presentadas en la CEDHJ en cuatro años de la administración de Alberto Cárdenas Jiménez, en relación con las quejas presentadas en cuatro años de la administración de Francisco Ramírez Acuña. En el segundo periodo, presentaron un incremento de más de 1000% con relación al primero.

Sin embargo, al parecer la tortura dejó de ser una preocupación para la presente administración de la CEDHJ. El rubro que permitía establecer su medición, fue extraído de su base de datos, de tal manera que no existe parámetro alguno en Jalisco que permita llevar una estadística de las inconformidades que se presenten por esta grave violación.

La recomendación concreta de presentar ante la Procuraduría General de Justicia del Estado las denuncias penales correspondientes a los 640 casos de tortura a que la CEDHJ hizo referencia en su recomendación 6/2006, tampoco se cumplió. Con ello, la Comisión infringió también el criterio primero de la actuación externa de los Criterios Generales de Actuación de la CEDHJ y su Consejo Ciudadano, así como el acuerdo de Consejo 4/192/2006, de la Sesión Ordinaria 192, del 18 de septiembre de 2006.

Valdría la pena analizar el compromiso que la CEDHJ tiene de cara a la ciudadanía, en la lucha contra la práctica de la tortura, cuando teniendo las evidencias, omite hacer del conocimiento de la representación social un delito tan grave como éste.

### **Conclusiones**

Cuando a un Estado le formulan de manera fundada una serie de recomendaciones específicas, cuyo cumplimiento va a redundar en una mejor protección y por tanto vigencia de los derechos humanos que está obligado a cumplir y a hacer cumplir, resulta un contrasentido no sólo que no realice las gestiones encaminadas a su implementación, sino que ni siquiera entable comunicación con quien las emite y muestre interés en su cumplimiento.

La esencia del Estado moderno, es lograr el bienestar de sus gobernados en todos los sentidos; cuando un Estado se aleja de dicha esencia, se vuelve autoritario, preocupado más por los intereses personales de quienes detentan el poder, que por ejercer el servicio que su cargo les demanda. Las recomendaciones que emite el Cepad en el marco del *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco 2006*, pretenden despertar ese espíritu, y continúan vigentes en la espera de su cumplimiento.