

La negociación política de las recomendaciones. El caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 1992-2012

Political negotiation over recommendations.

The case of the State Commission
for Human Rights of Sonora, 1992-2012

Oscar Nicasio Lagunes López*

Juan Poom Medina**

Resumen: en este artículo se estudia el proceso por el cual las autoridades públicas de Sonora cumplieron las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de 1992 a 2012. En este lapso se distinguen dos formas de nombrar al ombudsman: por el gobernador, en el periodo de 1992 a 2004, y por el Congreso, en el de 2005 a 2012. Los datos muestran que en el primero la tendencia se inclinó más a que las recomendaciones tuvieran el estado de “totalmente cumplidas”, y en el segundo el de “cumplidas parcialmente”. La evidencia hallada reveló que las autoridades públicas y las de la Comisión negocian políticamente las recomendaciones, al simular que se cumplen en su totalidad, cuando en realidad no es así. En los cuatro casos seleccionados, con el estatus de cumplidas, no se logró restituir

* Doctor en ciencias sociales por El Colegio de Sonora. Profesor-investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Av. San Claudio, esquina Blvd. 22 Sur, colonia Jardines de San Manuel, Puebla, Puebla, C. P. 72570. Teléfono (222) 229 5500, extensión 7727. Correo electrónico: oscar.lagunes@correo.buap.mx

** Doctor en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México. Profesor-investigador en El Colegio de Sonora. Correo electrónico: jpoom@colson.edu.mx

los derechos vulnerados de las víctimas, a pesar de que era el objetivo principal de las resoluciones.

Palabras clave: derechos humanos; recomendaciones en derechos humanos; negociaciones políticas; cooptación económica; simulación política.

Abstract: this article studies the process by which public authorities of Sonora State fulfilled the recommendations issued by the State Commission for Human Rights of Sonora during the period 1992-2012. In this period two ways of appointing an ombudsman are distinguished: firstly, in 1992-2004, when the ombudsmen were appointed by the state governor, and secondly, in 2005-2012, when they were designated by the State Congress. Data show that in the first period public authorities tended to fulfill more recommendations of the “completely fulfilled” type, and in the second period they were mainly “partially fulfilled”. The evidence found revealed that both public authorities and the Commission negotiated politically recommendations, simulating they were completely fulfilled. In the four cases selected of completely fulfilled recommendations the rights of the victims were not fully restored, despite this being the main objective of resolutions.

Key words: human rights; recommendations on human rights; political negotiations; economic co-optation; political simulation.

Introducción

En México, el estudio de los organismos públicos de derechos humanos es incipiente; apenas se han realizado diez investigaciones de caso y estudios comparativos.¹ Por ello se consideró conveniente investi-

¹ Los estudios sobre el desempeño de las comisiones estatales de derechos humanos en México son recientes, pese a que éstas se crearon hace más de 20 años. Se puede consultar más

gar sobre la gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDHS). Este artículo es relevante para las ciencias sociales, porque indaga sobre el tipo de arreglos a los que llegan los actores involucrados en el cumplimiento de las recomendaciones que emite la CEDHS. La negociación política y la simulación en el cumplimiento total de las resoluciones es un fenómeno que caracteriza a las instituciones defensoras del país; por ejemplo, las de San Luis Potosí y Jalisco, consideradas como de buen desempeño (Monsiváis y Brena 2011), tienen el mismo problema.

El objetivo principal de este artículo es encontrar las causas que explican el cumplimiento total de las recomendaciones que emite la CEDHS. El análisis de los datos de los dos períodos, 1992-2004 y 2005-2012, reveló que en el primero las autoridades públicas del estado tendieron a que las recomendaciones fueran más del tipo “totalmente cumplidas”, mientras que en el segundo al de “cumplidas parcialmente”. El primer periodo coincide con las gestiones de los dos ombudsman designados por el gobernador, mientras que el segundo corresponde a los elegidos por el Poder Legislativo.²

La pregunta de investigación derivada de lo anterior es ¿por qué se cumplieron más las recomendaciones cuando el gobernador nombraba al ombudsman, que cuando era designado por el Congreso? ¿Ha jugado la autoridad moral un papel relevante en el mayor o menor cumplimiento de las recomendaciones, como lo ha sostenido tradicionalmente la teoría constitucionalista del derecho? O bien, ¿se debe a un proceso de negociación política entre autoridades públicas y la Comisión, que simulan el cumplimiento total de las recomendaciones? Aquí se pone a prueba la hipótesis de que la negociación y la simulación política son factores que explican las diferencias entre los dos períodos de análisis. Es decir, en el contexto sociopolítico actual en el que se encuentran insertas las comisiones estatales, en

literatura sobre el tema en Ramírez (2007); Faz (2008); Lachenal et al. (2009); Zavaleta (2010); Monsiváis (2010); Regalado y Moloeznik (2010) y Monsiváis y Brena (2011).

² Los dos presidentes del organismo defensor local, elegidos por el gobernador de Sonora, fueron José Antonio García Ocampo (1992-1996) y Miguel Ángel Bustamante Maldonado (1996-2004). Los nombrados por el Poder Legislativo fueron Jorge Sáenz Félix (2005-2012) y Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010-2014 y 2014-2018). En 1998 se reformó la Ley 123 que crea la CEDHS para que sea el Legislativo el encargado del proceso de elección de su presidente.

particular la de Sonora, la fuerza moral del ombudsman no explica el cumplimiento de las recomendaciones, como piensan los representantes de la teoría constitucionalista (Carpizo 2009; Carbonell 2011; Venegas 1988), sino que es el resultado de una simulación política (Maza 2009; Zavaleta 2010). La autoridad moral sólo tendría lugar en un sistema político con contrapesos verdaderos (*checks and balances*) al poder político de los gobernantes, pero mientras en México el Poder Ejecutivo siga controlando al Judicial (Gutiérrez 2013) difícilmente las comisiones estatales y la federal podrán tener autoridad moral para obligar al gobierno a cumplir las recomendaciones.³

Los conceptos y variables utilizados para fundamentar la tesis central son: a) el nivel de autonomía de la Comisión, medido a través de la variable recortes presupuestales; b) la reducción del porcentaje del presupuesto estatal; c) el porcentaje de recomendaciones cumplidas, respecto a las recibidas en todo el periodo; d) la asimetría entre el delito cometido y el castigo aplicado al funcionario público; e) la simulación entre autoridades públicas y la Comisión, que consiste en hacer creer a la ciudadanía que se cumplen las recomendaciones cuando no es así y f) la elección del ombudsman que no está ciudadanizada, sino que se trata de un proceso en el que el gobernador y los partidos políticos representados en el Legislativo tienen la última palabra. Se contrasta el marco normativo que rige al organismo con su praxis, para detectar las reglas y prácticas informales que trasgreden la ley y deslegitiman su trabajo.

El artículo está dividido en cuatro apartados. En el primero se desarrollan las teorías que explican el cumplimiento de las recomendaciones; se describe, además, el marco legal de la defensa de los derechos humanos y se expone el proceso de intervención de la CEDH. El segundo versa sobre la cooptación político-financiera de la Comisión por parte del Poder Ejecutivo estatal, lo que merma su autonomía. El tercero a la intervención del organismo para restituir los derechos vulnerados. El último aborda el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades públicas del gobierno de Sonora.

³ Es sabido que el Poder Judicial está sometido al control del Ejecutivo. La terna para magistrados de este tribunal la propone el gobernador en turno y él mismo designa al magistrado presidente. Paola Gutiérrez (2013, 60) coincide con lo anterior cuando dice que en los estados el Poder Judicial no goza de imparcialidad en los asuntos de su competencia, puesto que está sujeto al Ejecutivo.

Metodología

La metodología empleada es mixta, y consiste en el análisis estadístico de los datos contenidos tanto en los informes de actividades anuales de la CEDHS, como en sus anteproyectos del presupuesto de egresos y en los decretos del presupuesto de egresos del gobierno de Sonora. Por otra parte, se analizaron los marcos teórico, institucional y normativo en materia de derechos humanos que rigen en la entidad; además, se hicieron solicitudes de acceso a la información pública a la Comisión y al Congreso, y se entrevistó a los presidentes y colaboradores de la CEDHS.

Marco teórico, legal e institucional

Las teorías desarrolladas aquí sobre el cumplimiento de las recomendaciones provienen de la disciplina del derecho, pero no todas defienden el mismo principio, ni coinciden en lo fundamental.⁴ La primera es la constitucionalista; sus representantes principales son Carpizo (2009), Carbonell (2011) y Venegas (1988), quienes sostienen que es suficiente la autoridad moral y la independencia del ombudsman para que las recomendaciones sean cumplidas a cabalidad por las autoridades públicas a las que son dirigidas.

En un Estado democrático, advierte Carbonell, basta con la autoridad moral del ombudsman, para que las autoridades se sientan obligadas a cumplir las recomendaciones. Inclusive, dice que el efecto de la fuerza moral en las autoridades es mayor al que tendrían las recomendaciones vinculatorias. Empero, la literatura especializada sobre el tema del desempeño de los organismos públicos de derechos humanos muestra que en México los ombudsman no poseen autoridad moral (Lachenal et al. 2009; Monsiváis y Brena 2011; Monsiváis 2010 y Zavaleta 2010), lo cual indica que el país no cuenta con un sistema de gobierno verdaderamente democrático (Meyer 2013).

⁴ El tema sobre el cumplimiento de las recomendaciones, como objeto de estudio, es una laguna en la materia de derechos humanos.

Los constitucionalistas, como Carpizo (2009, 104), sostienen que es la solidez jurídica lo que hace que una recomendación se cumpla, pues una mal fundamentada legalmente hace que las autoridades las rechacen o no las acaten. Por lo tanto, para estos autores las recomendaciones no deben tener el carácter vinculante para ser cumplidas, debido a la naturaleza moral de ellas. Esta es también la posición de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH 2003), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH (2011; 2003), la CEDH y del resto de los organismos defensores locales del país.

La teoría de los derechos fundamentales y la del control constitucional mantienen la tesis de que las recomendaciones deben tener carácter vinculante, para que las autoridades públicas las cumplan a cabalidad. El defensor de la primera de estas teorías es Robert Alexy (2007), quien sostiene que el rol que juegan los derechos humanos en un sistema jurídico está relacionado con cuatro elementos fundamentales: la fuerza vinculante, la institucionalización, el contenido y la estructura. La Constitución federal mexicana y las locales sólo cumplen con los tres últimos, es decir, los derechos humanos no tienen fuerza vinculante, pues las instituciones creadas para tutelarlos no pueden emitir recomendaciones vinculantes. No existe un órgano de control que garantice la fuerza legal de los derechos constitucionales, por lo que es paradójico que se les reconozca dogmáticamente y no se instrumente “un medio eficaz de control constitucional, de tal manera que la protección y respeto de éstos no sea nugatoria” (Mora 2013, 111).⁵

A partir de la teoría del control constitucional, se cree que los medios para controlar los derechos humanos sólo pueden provenir del interior de un régimen democrático, en el que los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) juegan un papel importante. Sin embargo, en caso de que la defensa de los derechos humanos siga careciendo de fuerza vinculatoria “se corre el riesgo de que los sistemas de defensa en vigor se conviertan en una simple fachada que legitimen sistemas de dominación, antidemocráticos, arbitrarios e in-

⁵ Esto significa que en México la defensa y promoción de los derechos humanos es una ficción, algo ilusorio, porque no se ha instaurado un medio de control constitucional eficaz que garantice su cumplimiento en todas las esferas de la vida pública.

justos" (Arteaga 2002, 224). El autor agrega que en caso de continuar esta situación, llegará el momento en que los OPDH desaparezcan o se les asigne una tarea diferente a la que tienen ahora.

La CEDHS nació el 8 de octubre de 1992, aunque sus actividades comenzaron el 17 de noviembre de ese mismo año. El gobernador del estado, Manlio Fabio Beltrones Rivera, designó a José Antonio García Ocampo, 1992-1996, como primer ombudsman de Sonora, así como a su consejo.⁶ No obstante, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos apareció en la LVI Legislatura (2000-2003) (Almada y Medina 2001). El segundo presidente de la CEDHS fue Miguel Ángel Bustamante Maldonado, para el periodo 1996-2000, y repitió en 2000-2004, fue el último nombrado por el Ejecutivo, y el primero en estar dos periodos consecutivos en el cargo, sin ser ratificado formalmente por el Congreso;⁷ cuando recibió el nombramiento se desempeñaba como magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, cargo al que por normatividad sólo se puede renunciar por una causa grave.⁸

En cambio, el primer presidente de la Comisión sonorense nombrado por el Poder Legislativo fue Jorge Sáenz Félix (2004-2009), otrora rector de la Universidad Kino,⁹ quien también ocupó cargos importantes en la administración pública local,¹⁰ pero no era abogado, sino contador público, por lo que su designación suscitó polémicas. También fue el tercer presidente mejor pagado del país, aunque no logró la cobertura estatal de los servicios que presta el organismo, porque afirmaba que no había presupuesto suficiente para hacerlo (CEDHS 2010).

⁶ El dictamen del nombramiento realizado por el Ejecutivo estatal del primer ombudsman fue aprobado por la Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LIII Legislatura (1991-1994) del Congreso. Véase Archivo General del Congreso del Estado de Sonora (AGCES), expediente 61, tomo 1104, 16 de octubre de 1992.

⁷ Véase AGCES, expediente 234, tomo 1176, 8 de octubre de 1996. En Sonora, el presidente de la CEDHS dura cuatro años en el cargo, y sólo puede ser ratificado por el Congreso para un segundo periodo.

⁸ El artículo 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (CESON) dice a la letra que "el cargo de Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia solamente es renunciable por causa grave calificada por el Congreso". Las cursivas son nuestras.

⁹ Institución educativa católica que pertenece a la diócesis de Hermosillo, Sonora.

¹⁰ Subsecretario de Coordinación y Política Educativa y director general de Modernización Educativa de la Secretaría de Educación y Cultura. El gobernador del estado era Eduardo Bours Castelo. Véase AGCES, expediente 101, tomo 1318, 4 de noviembre de 2004.

Por último, Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010-2014 y 2014-2018) es el cuarto en ocupar la silla del defensor del pueblo en Sonora.¹¹ Fue electo a los 33 años, aun cuando los criterios legales de elegibilidad marcan como mínimo los 35 cumplidos (Ley 123, artículo 10, fracción II, de la CESON 1992a); se situó como el más joven de México (Reza 2010); fue el primero en ser ratificado formalmente por la LXI Legislatura del Congreso, para un segundo periodo, aunque esto ocurrió en medio de polémicas, puesto que su permanencia en el cargo fue aprobada sin que se leyera, como lo marca el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, el orden del día contenido en la *Gaceta del Congreso*.¹² Tampoco se consultó la opinión de la ciudadanía sobre la pertinencia de su continuidad en el cargo.

Las normas que regulan el actuar de la CEDHS son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada en este rubro el 10 de junio del 2011; la CESON (1917), reformada el 9 de enero de 2014, que recoge los tratados internacionales de derechos humanos como fuente de derecho; la Ley 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CESON 1992a), modificada también en esa misma fecha, y el Reglamento interior (CESON 1992b), reformado el 3 de noviembre de 2014.

La última reforma a la Constitución federal en materia de derechos humanos se efectuó el 10 de junio de 2011. Sin embargo, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales la implementaron tardíamente; el primero lo hizo cuatro días después de vencerse el plazo fijado por él mismo, el 1 de junio de 2012, mientras que la LX Legislatura de Sonora aprobó la reforma a la Ley 123 el 14 de diciembre de 2014, tres años y seis meses después de vencerse el plazo, sin que ello diera lugar a sanciones. Esta reforma se publicó en el *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, el 9 de enero de 2014.¹³

¹¹ Es el primer ombudsman de la transición política en Sonora con el gobierno de Guillermo Padrés Elías, del Partido Acción Nacional (PAN). Véase AGCES, acuerdo 45, tomo 1423, 4 de noviembre de 2010.

¹² Véase la *Gaceta del Congreso de Estado de Sonora*-A7-N637, 13 de diciembre de 2013.

¹³ La iniciativa de reforma se presentó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora el 11 de diciembre de 2013. Después de un año, el Congreso determinó su aprobación. Véase el punto 15 de la lista del orden del día de la *Gaceta del Congreso del Estado de Sonora*-A7-N637, del 13 de diciembre de 2013.

Lo destacable de la última reforma federal es la introducción del principio *pro persona*, que permite hacer más extensiva la protección de los derechos humanos de los ciudadanos (artículo 1, párrafo 2). Por otro lado, los organismos defensores locales quedan facultados para solicitar al Congreso que llame a comparecer a la autoridad que no acepte o cumpla una recomendación, para que ante el pleno explique la causa de su negativa (artículo 102, apartado B, segundo párrafo). Es un gran paso que estos ordenamientos jurídicos hablen de derechos humanos en vez de garantías, como antaño, pero mientras no existan mecanismos para hacer obligatorias (vinculantes) las recomendaciones, el incumplimiento y la no aceptación de ellas seguirá siendo una práctica común.

En Sonora, la norma ha sido no cumplir la ley, pues hasta el 2 de noviembre de 2014 buena parte de la estructura institucional de la CEDHS no estaba regulada por la Ley 123, lo cual ya fue corregido, en parte, con la reforma a su Reglamento interior, el 3 de noviembre de 2015.¹⁴ Las direcciones y áreas del organismo local (incluso las 11 oficinas regionales) que no se encontraban reguladas en el marco normativo eran la Dirección de Observatorio en Contra de la Discriminación, la Dirección de Atención a los Derechos Sexuales, la Dirección de Quejas, el Órgano de Control, Evaluación y Seguimiento de Recomendaciones, la Dirección de Sistemas e Informática y el Instituto Superior de Derechos Humanos que, por cierto, lleva el nombre del exombudsman nacional, Dr. Raúl Plascencia Villanueva.

En la administración actual, de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, una situación fuera de la ley es que la CEDHS carece de consejo consultivo. Desde su nombramiento, en 2010, el cuarto ombudsman local ha prescindido de tan importante figura colegiada, principalmente porque la Ley 123 otorga la exclusividad del nombramiento de los miembros del consejo al gobernador del estado y no al presidente de la Comisión. Por si fuera poco, tampoco existen criterios establecidos por norma para la selección de perfiles que cubran las necesidades de las diferentes áreas; el que sigue imperando es el de “trabajadores de confianza”, lo cual perjudica el desempeño del organismo. En cuanto

¹⁴ Reforma al Reglamento interior, publicada el 3 de noviembre del 2014, en el Boletín Oficial del estado de Sonora, número 36, sección II, tomo CXCIV.

a la plantilla laboral, destaca que en 1992 inició funciones con poco más de 20 personas, sin embargo, desde 2010 dispone de 72 empleados y 8 visitadurías generales, aunque hasta el 2 de noviembre de 2014 el Reglamento interior sólo permitía la existencia de tres.

La cooptación político-financiera

Es necesario señalar que en el artículo 64 la Ley 123 contempla el presupuesto aprobado por el Congreso, y prevé también que la CEDHS obtenga recursos de otras fuentes de financiamiento. Esta posibilidad se estableció mediante la reforma del 9 de enero de 2014 a la Ley 123, antes el único recurso permitido por norma era el del gobierno. Esta modificación está en sintonía con lo aconsejado por los Principios de París, de la OACNUDH y el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos (CIEDH) que consideran que “el control sobre sus asignaciones presupuestarias debería ser independiente del gobierno en funciones” (2005, 9). No obstante, antes de que se reformara la Ley 123 no hacía mención a esa capacidad.

En el artículo 65, la Ley 123 establece que la CEDHS “tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al titular del Ejecutivo Estatal, para su incorporación en el Presupuesto de Egresos del Estado” (CESON 1992a). Dicho artículo jamás faculta al gobernador para modificar el presupuesto solicitado por la Comisión, para después integrarlo al de egresos del Poder Ejecutivo, lo que de hecho sucede, sino que sólo tiene la atribución de incorporarlo al del gobierno de Sonora, sin modificarlo. El proceder de la administración estatal es opuesto al aconsejado por los organismos internacionales defensores de derechos humanos, pues merma fuertemente la autonomía financiera de la CEDHS, toda vez que el vigilado controla el presupuesto del vigilante, en detrimento de sus funciones en pro de los derechos humanos.¹⁵ El antepro-

¹⁵ En el contexto de los organismos públicos de derechos humanos, su autonomía implica que teóricamente no sufrirán sujeción alguna por parte de las autoridades que son objeto de vigilancia, ello para garantizar una actuación libre y efectiva en la defensa de los derechos de los ciudadanos. Contrario a lo que sucede en la práctica, la CEDHS reconoce que no está sujeta al gobierno, porque es una institución del Estado. “La Institución Defensora de los

yecto de egresos debiera enviarse al Congreso para su aprobación. No obstante, para evitar cualquier control al organismo se le tendría que destinar un porcentaje fijo del presupuesto de egresos del gobierno, lo cual requiere modificar el artículo 65 de la Ley 123.

Los recortes del Poder Ejecutivo de Sonora al presupuesto de egresos de la CEDHS fueron casi durante todo el periodo, excepto en 2003. En el año 2000, el recorte fue de 26.3 por ciento; en 2001 alcanzó 30.4, y en 2004 fue de 1.5 del total solicitado (véase figura 1). En 2002 fue el único año del periodo de estudio en el que el Poder Legislativo tuvo una participación activa en términos de modificar la propuesta del Ejecutivo, al resarcir la reducción de 4.1 por ciento que había realizado, pero en los demás los diputados autorizaron el monto recortado.

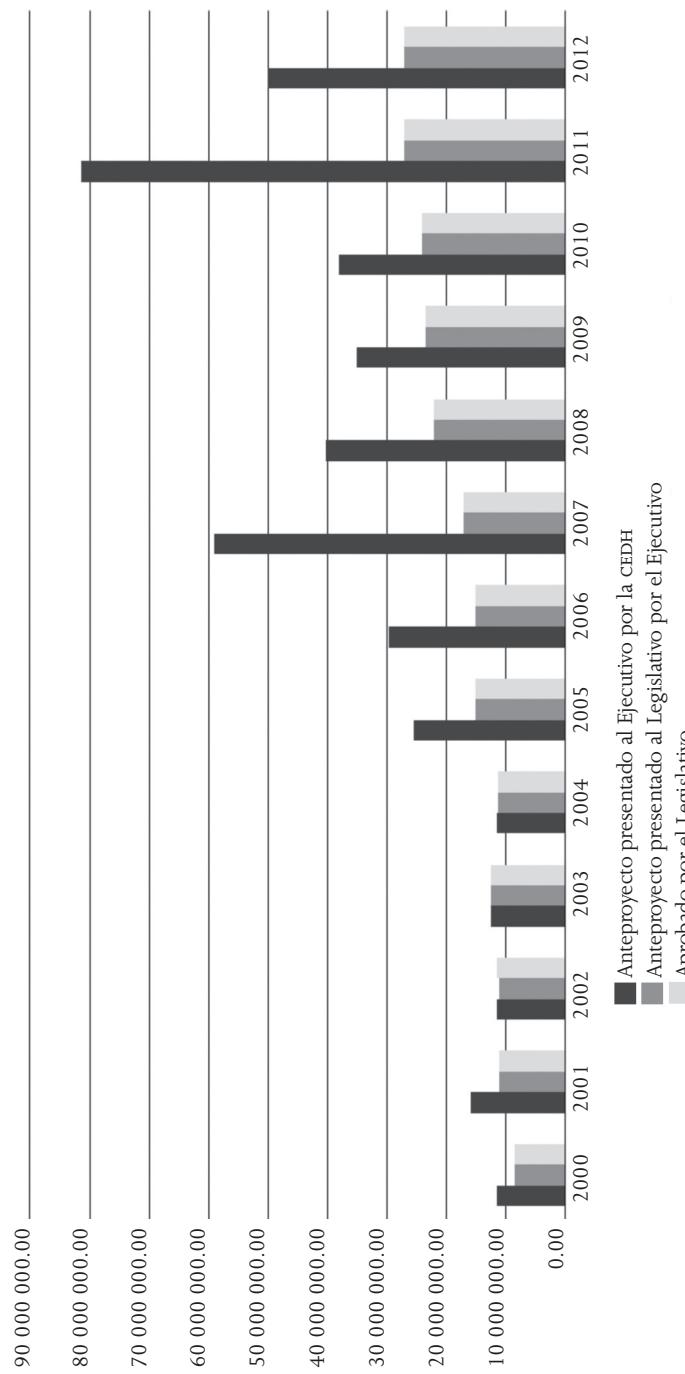
La Comisión recibió un porcentaje promedio de 0.10 del total del presupuesto de egresos aprobado para el gobierno del estado de 1992 a 2012. Sin embargo, en 2012 fue de 0.07, y en 2004 y 2008 de 0.06. En cambio, el porcentaje fue mayor en 1995 (0.19), en 1993 y 1994 (0.18), en 1997 (0.15), en 1996 (0.13) y en 1998 (0.12). Es notable el descenso autorizado, de 1993 a 2012. El factor presupuestal es imprescindible para que una institución defensora de derechos humanos opere adecuadamente, pero el buen desempeño no sólo depende de factores materiales-financieros, sino también de los formales como la normatividad, la proactividad y la autonomía funcional.

En conexión con lo anterior, los datos analizados en los informes demuestran que la Comisión sonorense es la que eroga más recursos en servicios personales, en comparación con los OPDH del norte del país; en 2011 destinó 84 por ciento de su presupuesto a este rubro, debido a que su plantilla laboral es más grande que la de los demás (Gobierno del Estado de Chihuahua 2013; Comisión Estatal de los Derechos Humanos Sinaloa, CEDHSIN 2011; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, CEDHNL 2011; CEDHS 2011). Esto implica, sin duda, una gran burocratización que desacelera los pro-

Derechos Humanos de los Sonorenses es un órgano del Estado, no del gobierno, y asume con claridad y certeza el papel de puente de comunicación entre el poder y la sociedad" (CEDHS 1998, 203). No obstante, esta posición ha cambiado en años recientes, pues acepta que no es autónoma financieramente, y que este control limita su actuación (según Gerardo Gastélum Bojórquez, secretario técnico de la CEDHS, entrevistado por Oscar Lagunes, el 5 de septiembre de 2014).

Figura 1

Recorte del Poder Ejecutivo al presupuesto solicitado por la CEDHS, 2000-2012



Fuente: elaboración propia, con base en los anteproyectos de presupuestos de egresos de la CEDHS (2000-2012) y Congreso del Estado de Sonora (2000-2012).

cesos de intervención del organismo estatal y lo hace proclive a las clientelas políticas.¹⁶

El proceso de intervención de la comisión estatal

Por otra parte, en cuanto a las acciones de trabajo de la Comisión, la intervención empieza cuando el peticionario (ciudadano) acude a denunciar una presunta violación de sus derechos fundamentales;¹⁷ a este primer paso se le llama solicitud de intervención, y se abre el expediente de queja, con el que se inicia de manera formal el proceso. Después se clasifica la queja, lo que se hace según los criterios siguientes: a) “presunta violación a los Derechos Humanos; b) incompetencia de la Comisión para conocer de la queja; c) incompetencia de la Comisión para conocer de la queja, con la necesidad de realizar orientación jurídica y d) acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o sea confusa”, artículo 56 (CESON 1992b). En el caso de que un expediente de queja sea resuelto por un criterio, que a juicio del peticionario no satisfaga plenamente sus intereses, puede impugnar la resolución de la Comisión estatal ante la nacional.

En cambio, los motivos de conclusión de las quejas que aparecen en los informes son: a) acumulación de expedientes; b) conciliación; c) desistimiento del quejoso; d) documento de no responsabilidad de la autoridad, falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento; e) incompetencia con orientación; f) incompetencia sin orientación; g) no admisión por ser notoriamente improcedente;

¹⁶ Nuevo León (75 por ciento), Chihuahua (57) y Sinaloa (55). En el directorio del personal que se encuentra en la página web de la CEDH de Sonora, se aprecia que el titular tiene tres secretarios (dos de presidencia y uno particular). Además, algunos funcionarios de la CEDHS tienen relación con la clase política de Sonora. Por ejemplo, el cargo de oficial mayor está ocupado por Miguel Padrés Elías, hermano del actual gobernador, Guillermo Padrés Elías. Como secretario general funge Luis Arturo Neblina Vega, hermano del excoordinador del grupo parlamentario del PAN en el Congreso de Sonora, Javier Antonio Neblina. Véase <http://www.cedhsonora.org.mx/portal/directory.php> (12 de junio de 2015).

¹⁷ La CEDHS emplea el término “quejoso” para referirse a quien solicita la intervención por una presunta violación a los derechos humanos. En cambio, en este trabajo se prefiere utilizar el de “peticionario”, porque no es despectivo y está a la vanguardia con la terminología empleada por otras comisiones del país, en particular por la del Distrito Federal.

h) los hechos detectados no son violatorios de derechos humanos; i) recomendación y j) resuelta durante el trámite, artículo 81 (CESON 1992b).

El primer criterio de calificación se aplica cuando existe la posibilidad de que los hechos denunciados constituyan una violación a los derechos humanos. El segundo, cuando tales hechos caen fuera del ámbito de competencia del organismo, porque las autoridades señaladas son federales, o porque se refieren a asuntos jurisdiccionales o electorales. El tercero, cuando la queja es poco clara y no reúne los requerimientos legales necesarios para catalogarla como tal. Y el último se aplica cuando la presentación de la queja excede el plazo de un año, a partir de que tienen lugar los hechos denunciados, según lo establecido por el artículo 27 de la Ley 123. Los visitadores son los encargados de calificar la queja y, al igual que el presidente, tienen fe pública “para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas presentadas ante la Comisión” (artículo 17). De acuerdo con el artículo 36 del Reglamento interior, el visitador tendrá tres días hábiles, a partir de que se apertura el expediente de queja, para calificarla, y será el responsable de darle seguimiento hasta su conclusión (CESON 1992b).

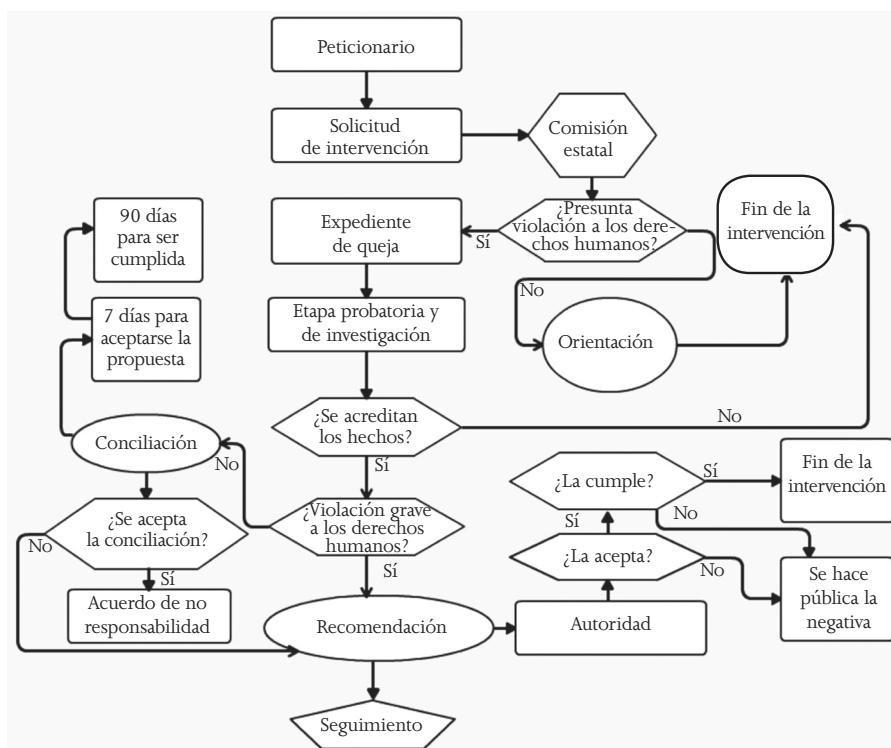
Los motivos de clasificación de las quejas son los siguientes: detención arbitraria, tortura, abuso de autoridad, vicios en el procedimiento, dilación en la procuración de justicia, denegación de justicia, dilación en la administración de justicia, violación a los derechos de los reclusos, incomunicación, violación de autoridad administrativa, denegación de justicia, negligencia médica, violación al derecho de petición, violación a los derechos de los adolescentes en internamiento, incumplimiento de un deber legal. A pesar de que las desapariciones forzadas constituyen una gravísima violación a los derechos humanos, la categoría “presunto desaparecido” no se encuentra en la lista de clasificación de quejas según motivo, en los informes de actividades anuales de la CEDHS de 2001 a 2010, pese a que en estos años hubo casos de personas desaparecidas.¹⁸

¹⁸ Por ejemplo, la desaparición del periodista de *El Imparcial*, Alfredo Jiménez Mota, el 2 de abril de 2005, no fue registrada entre las quejas de oficio de la Comisión, por lo que nunca se emitió una recomendación para este caso. En todo el periodo de análisis se identificó a 11 personas en los expedientes de queja clasificadas en la categoría de presuntos desaparecidos

Si la queja es calificada de acuerdo con el primer criterio: presunta violación a los derechos humanos, entonces se notifica a la autoridad y al peticionario, y se inicia la investigación para desahogar diligencias. Lo primero que busca la Comisión es llegar a una conciliación entre las partes involucradas, con un plazo de hasta 90 días para que la autoridad dé cumplimiento a la propuesta conciliatoria (véase figura 2).

Figura 2

Proceso de intervención de la CEDH



Fuente: elaboración propia, con base en la Ley 123 (CESON 1992a; CESON 1992b).

en los informes de 1993-1996, 1999-2000 y 2011-2012. En 2011, esta categoría apareció después de 11 años de ausencia en los informes, pero las quejas referentes a ella concluyeron, porque los hechos detectados no fueron violatorios de los derechos humanos, se resolvieron durante el trámite, por falta de interés del quejoso en la continuación del proceso, por incompetencia sin orientación, pero jamás desembocaron en una recomendación.

La conciliación implica que la autoridad reconoce que violó los derechos del peticionario, acto seguido deberá restituirlle al afectado el goce de sus derechos. La conciliación es viable cuando se comprueba que la autoridad no incurrió en una violación grave a los derechos humanos y, de lograrse, la queja es resuelta mediante un acuerdo de no responsabilidad, pero si no es así el organismo emite la recomendación correspondiente. Por lo regular esto sucede cuando, de la calificación de la queja, resulta una posible violación grave a los derechos humanos. Una vez que la Comisión envía la recomendación a la autoridad pública, ésta tiene un plazo de 15 días para aceptarla y otros 15 para cumplirla.

La Comisión todavía no cuenta con un mecanismo legal para obligar a que las autoridades cumplan las recomendaciones. Sin embargo, con la aprobación y publicación de la reforma a la Ley 123, del 9 de enero de 2014, el Congreso, a petición de la Comisión, podrá llamar a las autoridades que no cumplen las recomendaciones dentro del plazo señalado para que delante del pleno den cuenta de su negativa.¹⁹

Desde 1992 hasta la fecha de publicación de la citada reforma, es común que las autoridades acepten las recomendaciones, pero muchas de ellas no las cumplen, sin que ello derive en sanción alguna. Lo peor que podría sucederles a las autoridades que no cumplen en tiempo y forma es salir enlistadas en el informe anual de actividades que publica la Comisión, como de hecho se hizo en los de José Antonio García Ocampo, Miguel Ángel Bustamante Maldonado y Jorge Sáenz Félix, documentos en los que se reconoce tanto a las autoridades que cumplieron las recomendaciones, como a las que no lo hicieron. A partir del 10 de enero de 2014, fecha en que entró en vigor la reforma, la Comisión cuenta con mayores atribuciones. Sin embargo, hasta donde muestran los datos, se necesita más que sólo atribuciones para asegurar la defensa real de los derechos humanos.

¹⁹ Boletín Oficial del Estado de Sonora, número 3, sección IX, jueves 9 de enero de 2014.

El cumplimiento de las recomendaciones. Negociación política y simulación

Las recomendaciones se emiten “cuando, concluida una investigación de los hechos delatados en la queja, existe evidencia probatoria suficiente que demuestre, conforme a la experiencia y legalidad, que la autoridad vulneró los derechos humanos de los quejosos” (CEDHS 2000, 16). La recomendación es una resolución autónoma, “porque tiene su único antecedente en las constancias y pruebas que emanen del expediente y es no vinculatoria porque no obliga su cumplimiento a la autoridad que la recibe, pero debe ser acatada en razón de la buena fe y la fuerza moral que sostiene el organismo emisor” (CEDHS 2000, 16).

De 1992 a 2012, la CEDHS expidió 466 recomendaciones a 548 autoridades, puesto que éstas pueden enviarse a más de una. En términos porcentuales, estas recomendaciones equivalen a 2.03 por ciento de las 22 825 quejas recibidas por la CEDHS durante este mismo lapso. Es decir, durante los 20 años de trabajo, 2.28 por ciento de las quejas han concluido en recomendación; se han emitido 23.2 por año.²⁰

De 1992 a 2004 se emitieron 312 recomendaciones a 388 autoridades. Los datos de los informes de actividades revelaron que 52.3 por ciento de las recomendaciones fueron totalmente cumplidas, mientras que 4.9 sólo de manera parcial. De 2005 a 2012, la CEDHS emitió 154 recomendaciones a 160 autoridades públicas, de las cuales sólo se cumplieron totalmente 18.1 por ciento y 31.3 sólo en forma parcial.

En la mayoría de los años del segundo periodo se redujeron poco las recomendaciones que quedaron pendientes de cumplimiento después de la publicación de los informes. En 2011 (95.2) y en 2012 (36.3) mostraron los porcentajes más altos de cumplimiento total de las recomendaciones emitidas en todo el periodo, pero se desconoce

²⁰ En el informe 2005 no se habla del caso de la guardería ABC de Hermosillo, incidente en el que murieron 49 niños. Tampoco se ha tocado el tema en los informes posteriores, el hecho ni siquiera dio lugar a la publicación de un informe especial. El caso ABC es, sin duda alguna, el más grave de violación a los derechos humanos ocurrido en décadas en Sonora.

la situación del resto.²¹ La Comisión declaró haber perdido los expedientes de seguimiento de las recomendaciones de 1993 a 2004, lo que imposibilitó la obtención del estado y los detalles después de la publicación de los informes.²²

El estatus de las 466 recomendaciones emitidas por el organismo al momento de publicación de los informes de 1992 a 2012, quedó como sigue: a) 243 “cumplidas totalmente” (41.1 por ciento); b) 69 “cumplidas parcialmente” (13.4 por ciento). El porcentaje restante se distribuyó en las 11 categorías siguientes: a) cumplimiento insatisfactorio; b) cumplimiento negligente; c) concluida; d) no aceptada; e) en tiempo de ser cumplida; f) en término de aceptación; g) sin prueba de su cumplimiento; h) en vías de ser notificada a la autoridad; i) aceptada parcialmente; j) en tiempo de ser contestada y k) tácitamente no aceptada.²³

El organismo defensor local creó estas categorías para clasificar el estado o la situación de las recomendaciones, que se describe al final de cada una, y que están contenidas en los informes anuales de actividades de la CEDHS.²⁴ No obstante, en éstos no se explica el sig-

²¹ Véase solicitud de acceso a la información pública vía Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES) con número de folio 348114, del 31 de julio de 2014, respuesta de la CEDHS con número de oficio CEDH/UETOM/14/2014, del 19 de agosto de 2014; acceso a la información pública con el número folio 600818, del 22 de septiembre de 2014, respuesta oficio CEDH/UETOM/43/2014, del 29 de septiembre de 2014. En el oficio CEDH/UETOM/32/2014, del 9 de septiembre de 2014, se informó que las ocho recomendaciones emitidas durante 2004 presentan el estado actual de “totalmente cumplidas”, pero dado que se perdieron los expedientes del seguimiento no se sabe cómo fueron cumplidas por las autoridades públicas de Sonora. En otra respuesta a solicitud de información pública sobre las recomendaciones que quedaron pendientes de cumplimiento de los informes 1993-2003 y 2005-2010 (oficio CEDH/UETOM/43/2014 del 29 de septiembre de 2014), la CEDHS comunicó “en relación a cuál es el estado de las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal durante los períodos 1993-2003 y 2005-2010”, la Comisión reportó que “después de realizar una búsqueda exhaustiva tanto en archivo físico como electrónico de este organismo defensor de los derechos humanos, no se localizó la información que usted nos solicita” (Lagunes 2015, 418-425 y 447-455).

²² Véase solicitud de acceso a la información pública con el número de folio 600814, del 22 de septiembre de 2014; respuesta de la Comisión con número de oficio CEDH/UETOM/43/2014, del 29 de septiembre de 2014 (Lagunes 2015, 418).

²³ Contrario al excesivo número de categorías empleadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora para clasificar el estado de las recomendaciones, el artículo 138 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sólo enumera ocho categorías de clasificación de las recomendaciones.

²⁴ El informe de 2011 no muestra el estado actual de las recomendaciones.

nificado de cada categoría, para clasificar el estado de las recomendaciones, ni señala el plazo que resta para que se cumplan.²⁵

La Comisión Estatal de Derechos Humanos afirma en sus informes que se cumplieron totalmente las recomendaciones, pero sin describir de qué manera lo hicieron.²⁶ Esta aserción se basa en que los informes 2005 y 2006 especifican, aunque con imprecisión, cómo se acataron las recomendaciones que guardan el estado de totalmente cumplidas. En cambio, los seis restantes, de 2007 a 2012, no proporcionan esa información.²⁷

Las cuatro recomendaciones de todo el periodo, materia de análisis en este artículo, fueron seleccionadas según los criterios siguientes: a) casos muy graves de violación a los derechos humanos; b) el estado de totalmente cumplidas; c) comenzaron como quejas de oficio con base en notas periodísticas y d) si no se hallaron recomendaciones que cumplieran con estos tres criterios, se escogieron las que empezaron como quejas a petición de parte, siempre y cuando hayan cumplido con los dos primeros requisitos.

²⁵ Mediante acceso a la información pública, se le requirió al organismo que explicara el significado de las categorías empleadas para clasificar el estado (situación) de las recomendaciones. En respuesta a dicha solicitud, la CEDHS contestó lo siguiente: *Totalmente cumplida*: la autoridad a la que se le envió la recomendación cumplió todas las acciones o puntos recomendatorios sugeridos. *Parcialmente cumplida*: la autoridad ha cumplido sólo alguno de los puntos recomendados. *Cumplimiento negligente*: que la autoridad ya cumplió alguno o todos los puntos de la recomendación de manera insatisfactoria a los deseos del quejoso, no porque la autoridad lo haya manipulado. *Concluida*: la recomendación ya está archivada por cualquiera de los medios de conclusión. *No aceptada*: la recomendación ya fue notificada a la autoridad y ésta contestó que no aceptaba. *En vías de ser notificada a la autoridad*: la recomendación ya se firmó por el presidente y aún está en trámite de ser dada a conocer a la autoridad. *Aceptada parcialmente*: la autoridad aceptó sólo algunos de los puntos recomendatorios. *En tiempo de ser cumplida*: la recomendación ya fue notificada a la autoridad, fue aceptada y se encuentra en el periodo otorgado para enviar pruebas de cumplimiento. *En tiempo de ser contestada*: se notificó la recomendación a la autoridad, y está dentro del plazo otorgado para que conteste sobre su aceptación. *Sin prueba de su cumplimiento*: recomendación notificada a la autoridad y aceptada, pero no existe prueba de cumplimiento. *En término de aceptación*: ya se le notificó la recomendación a la autoridad y está dentro del plazo otorgado para que conteste sobre su aceptación. *Tácitamente no aceptada*: cuando ya la recomendación fue notificada a la autoridad, pero que no contestó en el término otorgado para la aceptación. Véase oficio CEDH/UETOM/37/2014, del 12 de septiembre de 2014; en Lagunes (2015,302).

²⁶ En los informes 2005, 2008, 2009 y 2011, para las recomendaciones totalmente cumplidas se empleó la leyenda “en el presente informe la recomendación se reporta totalmente cumplida” (CEDHS 2009, 38, 50 y 52; CEDHS 2008, 50 y 51).

²⁷ En el segundo periodo, 2005-2012, la Comisión Estatal de Derechos Humanos rindió ocho informes de actividades ante los tres poderes del estado.

Las resoluciones sólo se emiten por violaciones graves a los derechos humanos, sin embargo, la Comisión no especifica en sus informes qué se debe entender por esto.²⁸ Para fines analíticos, por violación grave a los derechos humanos debe entenderse las privaciones ilegales a la libertad, la tortura, la negligencia de la autoridad que por omisión conducen a la muerte de un interno, lesiones físicas que ponen en peligro la vida humana y el homicidio imprudencial.

La recomendación número 19, de 1994

En esta se hace referencia al homicidio de Ángel Castro Medina, interno del Centro de Readaptación Social, CERESO de Hermosillo, enviada al director general de Prevención y Readaptación Social y al secretario de Gobierno del estado. La muerte del interno se debió a la golpiza que le propinaron varios guardias del reclusorio. En la única acción sugerida, la CEDH le pidió a la Contraloría que iniciara procedimiento administrativo contra los tres implicados en el delito, sugirió inhabilitar a uno de ellos para ocupar cargos públicos y destituir a los otros dos (CEDHS 1996). Pese a que se comprobó la culpabilidad de las autoridades inculpadas, la Contraloría determinó la no responsabilidad penal ni administrativa de los guardias. El informe de actividades de 1994 presentó el estado de las recomendaciones, así como el detalle de su cumplimiento; que en este documento la recomendación se presentó como totalmente cumplida, aunque no se aplicó sanción alguna a los inculpados. Las autoridades tardaron cuatro meses para darle “total cumplimiento”.

La recomendación número 4, de 1998

En esta resolución se relata el fallecimiento de una persona detenida en la comandancia de la Policía Judicial Preventiva de Rayón, Sonora. Está dirigida al presidente municipal de dicha población. La muerte sobrevino a consecuencia de las lesiones físicas que le provocaron dos agentes de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de esa región.

²⁸ En los informes del primer periodo se hallaron muchas recomendaciones que no son casos de violación grave a los derechos humanos. Las más comunes son las que se emiten por

La CEDH sugirió tres acciones al presidente municipal de Rayón: a) instruir a la Contraloría municipal para iniciar de inmediato el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios públicos implicados y, si procede, aplicar las sanciones correspondientes; b) instar a la dependencia pertinente, para que se constituya el juzgado calificador del personal de barandilla y c) adoptar, de manera urgente, las medidas necesarias para que se reparen las graves irregularidades en las que operan las celdas preventivas de la Jefatura de Policía Preventiva de ese lugar, para evitar que se sigan vulnerando los derechos humanos de los detenidos.

Según el informe de 1998, el estado de la recomendación número 4, de 1998, es “totalmente cumplida” por las autoridades a la que fue dirigida (CEDHS 1998, 75), pero la fecha de cumplimiento no está especificada, y ya que el informe se presentó el 17 de noviembre de 1998, se cumplió en nueve meses. Sin embargo, en relación con la primera acción, sólo se les impuso un apercibimiento a David Santiago Sánchez e Israel Fernández Contreras, quienes fungían como jefe y agente de la Policía Preventiva Municipal. En cuanto a la segunda, se designó de manera provisional a Eleazar Cruz Vidal, síndico municipal, para que desempeñara el puesto de juez calificador. La tercera se cumplió con la remodelación de las celdas preventivas de la Jefatura de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de Rayón, Sonora, que consistió en la reparación de los sanitarios, la apertura de ventanas para que les entrara luz natural a los internos y la construcción de camas de cemento, que también se pintaron (CEDHS 1998).

La recomendación número 2, de 2008

Esta versa sobre una violación a los derechos humanos de siete reclusos, y fue dirigida a Saúl Torres Millán, coordinador del Sistema Estatal Penitenciario. Dos reos iniciaron una riña en una de las celdas del penal, y los otros la presenciaron. El interno Margarito Peña Solís y otros seis fueron golpeados, sin motivo alguno, por cuatro agentes

motivo de decomiso injustificado de automóviles (010/96, 23/98), motocicletas (20/98), negación de permisos para vender bebidas alcohólicas (037/94), cobros de impuestos (013/95) y por asuntos relacionados con la propiedad de bienes inmuebles (013/94, 029/94, 008/95, 005/96, 009/96) (CEDHS 1998; 1996).

de seguridad y por el director del CERESO 1 de Hermosillo. Los pusieron frente a la pared y los desnudaron, después los encerraron en sus celdas y los trasladaron al servicio médico para su certificación. El tercer visitador y el médico legista del organismo corroboraron la alteración en la salud e integridad física de los reclusos. El director del penal obstaculizó el trabajo de investigación de la Comisión en la integración del expediente de queja (CEDHS 2008).

Para subsanar el agravio cometido al reo, la CEDHS sugirió cinco acciones a las autoridades involucradas: a) hacer las gestiones necesarias para que de inmediato se separara del cargo a los agentes involucrados en el suceso; b) presentar denuncia o querella en contra de los servidores públicos, incluido el director del centro penitenciario, “por la probable comisión de los ilícitos” que se les imputan y “se les impongan las sanciones que correspondan conforme a la naturaleza y gravedad de las faltas cometidas”; c) “se inicie el Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades” previsto por la ley; d) solicitar que se tomen las medidas adecuadas “en el Centro donde se encuentran las víctimas [...] para garantizar su integridad y seguridad personal” y e) capacitar a los servidores públicos que prestan labores de vigilancia en el centro penitenciario, “a fin de que alcancen la calidad profesional y humana que requieren las funciones que les son encomendadas” (CEDHS 2008, 27).

El informe de actividades 2008 no presenta los detalles de cómo acataron las recomendaciones que tienen el estado de “totalmente cumplidas”, sólo muestra su condición general, por lo que se solicitó dicha información. El organismo respondió que en cuanto a la primera acción, los servidores implicados fueron suspendidos por dos años, para ocupar un cargo público.²⁹ En cumplimiento de la segunda acción, mediante oficio CG 099/02/2008, recibido el 3 de marzo de 2008 en la Procuraduría General de Justicia del Estado, “el Coordinador General del Sistema Estatal Penitenciario anexa copia de la recomendación 02/2008, con el fin de dar cumplimiento al Segundo

²⁹ La respuesta a la solicitud de información con oficio UE ITIES/275/14, del 22 de septiembre de 2014, tuvo lugar el 7 de octubre de 2014, con el número de oficio CEDH/UETOM/44/2014. En esta solicitud se le requirieron al organismo los detalles del cumplimiento de las recomendaciones 02/2008, 11/2009, 07/2011 y 02/2012 (Lagunes 2015, 463-469).

Punto”. Por otro lado, “con Oficio CG-099/02/2008 se presentó denuncia de hechos ante el Director General de la Procuraduría General del Estado, para que dentro del ámbito de su competencia resuelva lo que legalmente corresponda”. En relación con la tercera, se impuso “la sanción de destitución del puesto que actualmente ocupan e inhabilitan para desempeñar cualquier empleo, cargo o Comisión en la administración Pública por dos años a los C----y-----, de igual manera se declaró inexistencia de responsabilidad administrativa a favor de los C----y-----”.

Sobre la cuarta acción, “se tomaron las medidas pertinentes para que a los internos se les garantizara su integridad y seguridad personal”. También se le informó al tercer visitador de la Comisión que los internos del CERESO 1 de Hermosillo, mencionados en la recomendación, “fueron trasladados a diferentes CERESOS del estado para efectos de garantizar su integridad y seguridad personal”. En lo que respecta a la quinta recomendación, se informó al organismo, mediante oficio CG-124/03/2008, que “se tiene contemplado establecer a partir del mes de mayo de 2008 los programas de formación y capacitación especializada tendientes a elevar el nivel de preparación del personal de custodia que labora en los diversos centros de readaptación”.

La recomendación número 2, de 2012

Esta fue para la directora general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTE-SON), Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa, fue emitida el 19 de enero de 2012, dos años después de que se aperturó la queja de oficio, el 19 de noviembre de 2010. El expediente de la queja de oficio (CEDHS/I/22/01/1534/2010) se expidió por orden del presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en contra de las autoridades del Hospital “Dr. Ignacio Chávez”, del ISSSTE-SON, en Hermosillo, por ser probable la violación perpetrada en contra de Claire Denisse Hernández Murrieta; la queja se clasificó como violación de autoridad administrativa o negligencia médica. Este caso salió publicado en el periódico *El Imparcial*, el 19 de noviembre de 2010. En este medio se informó del fallecimiento de Claire Denisse Hernández Murrieta por causas no claras: por una enfermedad conocida como dengue o por negligencia médica de parte de los doctores de dicho hospital, con

lo que se violentaron sus derechos humanos a la vida y a la atención médica (CEDHS 2012, 77-78).

La finada acudió varias veces al hospital para recibir atención médica, en donde le recetaron medicamentos y le indicaron que no se trataba de algo grave, por lo que se retiró. Al no haber mejoría, se presentó de nuevo en el centro de salud para que la atendieran; fue internada, y horas después falleció, el 17 de noviembre de 2010, porque no recibió atención médica de manera oportuna. Los resultados de las investigaciones realizadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos demostraron fundada la violación a los derechos humanos de la fallecida.

La Comisión sugirió a las autoridades que acataran tres puntos: a) girar instrucciones a las autoridades correspondientes, para que se estableciera un programa integral de formación en materia de salud, y solicitó que se enviaran al organismo las constancias que acreditaran el cumplimiento de todo lo anterior; b) empezar de inmediato los procedimientos legales para sancionar, conforme a derecho, a los responsables de las violaciones contra Claire Denisse Hernández Muñrieta, por causa de la prestación indebida del servicio público y la negación del derecho a la salud y c) indemnizar a los beneficiarios legales de Claire Denisse, según lo marca la ley, como consecuencia de la responsiva institucional en la que incurrieron los enfermeros y médicos del hospital, con fundamento en la Constitución federal y en el Código Civil vigente en Sonora. “En caso de considerarlo oportuno, se haga por conducto de esta Comisión, una propuesta de indemnización o cite a una reunión para tal fin” (CEDHS 2012, 78).

Esta recomendación tiene el estado de “cumplimiento total”, por parte de la única autoridad a la que fue dirigida, según consta en una respuesta a solicitud de información pública sobre el estado de las recomendaciones emitidas durante 2012.³⁰ Lo anterior, debido a que en el informe 2012 no se explica de qué modo la autoridad cumplió los puntos recomendatorios, sólo especifica la situación que guardaban al momento de publicación (CEDHS 2012, 78 y 95), por lo que se solicitó la información.

³⁰ Respuesta a solicitud de acceso a la información pública, oficio CEDH/UETOM/15/2014, del 19 de agosto de 2014 (Lagunes 2015, 456-462).

Para cumplir la primera acción, se dio “capacitación médica continua en el rubro de los Derechos Humanos a los trabajadores de la salud”; se han girado instrucciones para que se elabore “un programa integral que incluya capacitación y formación en materia de Derechos Humanos”. En este sentido, se anexa copia certificada del “programa de capacitaciones implementado durante el año 2011 mediante oficio de fecha 03 de febrero de 2012 debidamente asignado por el Director del Centro Médico ‘Dr. Ignacio Chávez’”.³¹

En cuanto a la segunda acción, la averiguación previa se encuentra en trámite, con oficio número CI162572010, la cual “ha sido integrada en la Agencia del Ministerio Público del Sector Cinco de esta ciudad capital”. El órgano de control interno del instituto “inició un procedimiento administrativo ante la Contraloría del Estado, recayendo en el expediente No. RO/101/11.” Sobre la tercera acción, “se manifiesta que será la Autoridad Judicial la encargada de determinar si se incurrió en responsabilidad en la atención médica de-----, derivado de ello se fijará el monto de la indemnización misma que será acatada y se realizará el pago correspondiente”.

La CEDH consideró que la autoridad cumplió totalmente con la tercera acción, pese a que no se indemnizó a los beneficiarios de Claire Denisse Hernández Murrieta, como lo recomendó el organismo estatal. Esto indica su falta de seriedad, para asegurar que en realidad se salden los puntos recomendatorios sugeridos. Además, indica poca responsabilidad de las autoridades por cumplir las sugerencias de la Comisión, puesto que después de dos años de haberse emitido la resolución, la autoridad judicial no ha resuelto si hubo responsabilidad legal de parte del cuerpo médico que atendió a la finada, para indemnizar a los beneficiarios.³²

El cumplimiento de las sugerencias debería subsanar los derechos violados, pero esto no es así pues se aplican sanciones leves cuando

³¹ Respuesta a solicitud de acceso a la información pública, oficio CEDH/UETOM/44/2014, del 17 de octubre de 2014 (Lagunes 2015, 463-469).

³² Raúl Arturo Ramírez Ramírez respondió así a la pregunta de cómo se había cumplido la recomendación 02/2012: “En lo relativo al tercer punto de la recomendación 02/2012, la autoridad responsable manifestó a esta H. Comisión, que se comprometía a acatar y realizar el pago de indemnización correspondiente, una vez fijada por la autoridad judicial, en caso de determinar si se incurrió en irresponsabilidad en la atención médica de Claire Denisse Hernández Murrieta” (entrevistado el 7 de enero de 2015, por Oscar Lagunes).

las faltas son graves; existe una asimetría entre la sanción y el delito.³³ Es evidente que son varios los factores que intervienen en el proceso: la autoridad moral, la fundamentación jurídica, el seguimiento de las recomendaciones, pero el proceso real de su cumplimiento obedece más bien a negociaciones políticas y a la simulación.

En relación con el seguimiento de las recomendaciones, cabe hacer las siguientes observaciones: en el informe 1998 sólo se dio seguimiento a las emitidas desde 1996, pero nada dice de las que quedaron pendientes de 1992 a 1995 después de la publicación de los informes, puesto que los expedientes de ellas no están en los archivos (CEDHS 1998).³⁴ Los informes del primer periodo, 1992-2004, no definen qué debe entenderse por seguimiento, pero por lo general sí lo dan a las recomendaciones de años anteriores, ya que la mayoría presenta el detalle de su cumplimiento, y el estado de totalmente cumplidas.³⁵ El problema se agrava en los informes de 2005 a 2012 porque, además de que no dan seguimiento a las recomendaciones de los años anteriores, tampoco detallan cómo se acataron las que presentaron el estado de totalmente cumplidas, al momento de publicación de los informes de actividades.³⁶

Existen elementos para pensar que en ambos periodos se negoció la forma en que se cumplieron las recomendaciones, pues pese a que las autoridades no acatan los puntos recomendatorios como fueron solicitados, la Comisión las califica sin más como “totalmente cum-

³³ Miguel Ángel Bustamante Maldonado (entrevistado el 24 de septiembre de 2014). En algunos informes de los tres primeros ombudsman sí se dio a conocer qué autoridades rechazaron o no cumplieron las recomendaciones, pero fuera de éstos, la CEDH de Sonora no hace público el desacato de las recomendaciones por parte de las autoridades.

³⁴ Respuesta de la CEDHS, oficio CEDH/UETOM/43/2014, del 29 de septiembre de 2014, a solicitud de información pública con número de folio 600814, del 22 de septiembre de 2014: “en relación a cuál es el estado de las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos durante los periodos 1993-2003 y 2005-2010, le informo que después de realizar una búsqueda exhaustiva tanto en archivo físico como electrónico de este organismo defensor de los derechos humanos, no se localizó la información que usted nos solicita” (Lagunes 2015, 418-425). De acuerdo con Miguel Ángel Bustamante Maldonado, hay una regla interna en la burocracia estatal que ordena quemar los expedientes a los cinco años de haberse archivado, puesto que sería imposible guardar toda la información generada en cada administración.

³⁵ A excepción de los informes de 2002 y 2003, rendidos por Miguel Ángel Bustamante, que sólo dan a conocer el estado de las recomendaciones, sin presentar el detalle de su cumplimiento.

³⁶ A excepción del informe de 2007, que sí detalla el modo en que se cumplieron las recomendaciones, junto a las de 2006.

plidas".³⁷ Esto pone de manifiesto que hay una doble simulación; primero, cuando las autoridades del estado cumplen de manera insatisfactoria (y en algunos casos incumplen) las acciones sugeridas en las recomendaciones,³⁸ y la segunda ocurre en el seno de la Comisión, que califica como "totalmente cumplida" una recomendación que en realidad no se ha acatado o se hizo de manera inadecuada.³⁹

Es grave que la CEDHS compruebe en sus investigaciones que una autoridad violó un derecho humano, y que no se apliquen sanciones a las autoridades responsables de cometer tortura, detención ilegal, lesiones físicas y negligencia médica, y que pasen dos o tres años sin que se cumplan o se pierdan los expedientes,⁴⁰ lo cual, sin duda alguna, también constituye una violación grave a los derechos humanos ("el derecho a la efectiva reparación del daño"), que nadie persigue ni sanciona (Faz 2008).⁴¹ La impunidad es la regla de oro en la procuración de justicia en Sonora; se deben hacer reformas de fondo en el sistema, y disponer de cuerpos policiacos más capacitados, pues se trata de un problema estructural más que de autoridades particulares.⁴²

Hasta el 14 de agosto de 2015, y pese a las reformas legislativas recientes, los diputados no habían llamado a ninguna autoridad pública a comparecer ante el pleno del Congreso, por no aceptar o cumplir las recomendaciones, aunque algunas se han rechazado o incumplido, pues las leyes no fijan plazos máximos de prórroga para acatarlas. La Comisión tampoco ha cumplido con la normatividad en materia de

³⁷ Miguel Ángel Bustamante Maldonado explicó que negociar con las autoridades las recomendaciones para que no lleguen a sus últimas consecuencias o para que se les baje de tono dependen en exclusiva del ombudsman (entrevistado por Oscar Lagunes, el 24 de septiembre de 2014).

³⁸ Ni siquiera las autoridades cumplen los puntos recomendatorios de la manera en que lo pide el organismo.

³⁹ La sanción que se aplica es moral, cuando ocurre una violación de derechos humanos por parte de las autoridades públicas.

⁴⁰ No existen plazos máximos para cumplir una recomendación, por lo que una autoridad puede tardar varios años en hacerlo o dejarla en el olvido. No se pueden restituir los derechos humanos de las víctimas si se pierden los expedientes.

⁴¹ La finalidad de las recomendaciones es restituir a las víctimas en el goce de sus derechos (Ley 123, artículo 45, segundo párrafo de la CESON 1992a).

⁴² En las recomendaciones se aprecia que los agentes policiacos culpables de cometer abuso de autoridad, lesiones físicas, privación ilegal de la libertad y tortura salen bien librados de las averiguaciones llevadas a cabo por las autoridades competentes, como puede apreciarse en las 020/94, 021/94 y 023/94. Esta última versa sobre un caso de desaparición forzada.

transparencia, puesto que en algunos casos los oficios de respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública son extemporáneos, y contienen datos parciales. Por ejemplo, se le solicitaron los anteproyectos de egresos de 1993 a 1999 y de 2007 a 2012, se entregaron sólo los del segundo bloque, con el argumento de que hicieron una búsqueda exhaustiva en sus archivos físicos y electrónicos, y no los encontraron.

La simulación, en contubernio con las autoridades públicas estatales, no es un problema exclusivo de la Comisión sonorense, pues hay otras con un alto desempeño en sus funciones como la de San Luis Potosí y de Jalisco, que presentan la misma problemática (Regalado y Moloeznik 2010; Faz 2008). La única excepción es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (Monsiváis 2010), puesto que en el apartado de seguimiento a las recomendaciones de los informes que emite ha denominado “valoración general del seguimiento de las recomendaciones” en vez de “situación de las recomendaciones”, como lo hace el resto (CDHDF 2007, 325).⁴³ Esta Comisión sostiene que son tres los pilares que deben seguirse desde la acción pública, para la salvaguarda de los derechos humanos en México: la reparación del daño a las víctimas, la sanción a los culpables y “la no repetición de los hechos que originan las violaciones consignadas, mediante las reformas legales o administrativas para tal fin” (CDHDF 2007, 329). Sin estas tres acciones no sería posible hablar de una verdadera política pública de combate y prevención de las violaciones a los derechos humanos, lo que sin duda abriría las puertas a la simulación del cumplimiento de las recomendaciones.

En el informe 2006, la CDHDF pone de manifiesto que las autoridades responsables de sancionar a los servidores públicos que violan gravemente los derechos humanos de las personas quedan exonerados de su falta, porque son autoridades que fungen como juez y parte del proceso de justicia (CDHDF 2007, 339). Este problema revela el endeble sistema de procuración de justicia de México que es, paradó-

⁴³ La existencia de un plazo para el cumplimiento total de las recomendaciones necesariamente daría lugar a que se categorizaran como “no cumplidas”. Esta categoría sólo la emplea la CDHDF, las demás prefieren continuar utilizando la de “sin prueba de cumplimiento”, al estilo de la de Sonora, aunque las recomendaciones rebasen los dos o tres años de haber sido emitidas a las autoridades (CDHDF 2007, 331).

jicamente, tanto el principal sujeto de denuncias de violación a los derechos humanos como el obstaculizador del trabajo de las comisiones estatales, para restituir a las víctimas en el goce de sus derechos. Las procuradurías de justicia de los estados y las direcciones de seguridad públicas estatales son las que más recomendaciones reciben, y las más reacias a hacer justicia a las víctimas al no cumplir todos los puntos recomendatorios de las resoluciones.

La respuesta a la pregunta que se planteó al inicio, respecto a cómo se explica que en el periodo 1992-2004, se hayan cumplido totalmente más recomendaciones que en el de 2005-2012, es que en el primero hubo simulación absoluta en el cumplimiento total de ellas, fruto de una negociación política entre el ombudsman local y el gobernador del estado, mientras que en el segundo se “cumplieron parcialmente”, porque en la negociación política intervinieron varios actores (ombudsman, Congreso y Poder Ejecutivo del estado), lo cual conduce a que dicha simulación sea fallida y parcial. En ningún caso se comprobó que la autoridad moral del ombudsman fuera la causa de que se hayan cumplido las recomendaciones. Aunado a lo anterior, cabe decir que en el primer periodo éstas no estaban bien fundamentadas; se encontró que muchas fueron emitidas por casos no graves de violación a los derechos humanos, aunque sí se les dio un mejor seguimiento en comparación con el segundo. Los dos primeros ombudsman locales designados por el Ejecutivo simularon más el cumplimiento total de las recomendaciones que en el segundo, porque pertenecían a un sistema de gobierno monopartidista y, por ende, a un régimen autoritario que evita ser expuesto como trasgresor de los derechos humanos, y es más reacio a su defensa. En el segundo periodo, en cambio, la negociación política del cumplimiento total de las recomendaciones condujo a una simulación fallida y parcial, puesto que los titulares de la Comisión se encontraban inmersos en un sistema de gobierno dividido y democratizante, que dificulta una negociación política (simulación) exitosa del cumplimiento de las recomendaciones.⁴⁴

⁴⁴ En el informe de 1997, el organismo da por hecho que posee autoridad moral, y que su meta es conservarla y robustecerla (CEDHS 1997, 3); en el de 1996 también se da por sentado que es independiente y autónomo (CEDHS 1996, 170).

Conclusión

Aunque el organismo defensor de los derechos humanos de Sonora dé por sentado que posee autoridad moral, durante el periodo de hegemonía de un solo partido (autoritarismo), no gozó de fuerza moral.⁴⁵ Esto debido a que durante el régimen la Comisión estuvo sometida al control del Ejecutivo. Una institución que es controlada por recortes presupuestales y con el edificio prestado no puede ser autónoma, y menos aún tener autoridad moral para hacer que se cumplan las recomendaciones.

Al contrario, el análisis de los informes de actividades y de las entrevistas a los presidentes de la Comisión y a algunos de sus funcionarios corrobora la hipótesis inicial de que el cumplimiento total de las recomendaciones se explica en función de una negociación política entre el titular y el gobernador. Esto resulta en que ambas autoridades simulan el cumplimiento total de las recomendaciones, con la finalidad de preservar sus intereses políticos: el primero para permanecer en el cargo por otro periodo y el segundo para evitar ser exhibido. Esta situación también aplica para las comisiones de otros estados (Maza 2009; Zavaleta 2010), como se vio en la de San Luis Potosí y Jalisco, que la literatura señala como dos que tienen un buen desempeño (Regalado y Moloeznik 2010; Faz 2008).

Con la pérdida de expedientes se hace evidente el grave descuido del organismo local en el manejo de los archivos institucionales, y el seguimiento de las recomendaciones del primer periodo y parte de las del segundo, en la administración de Raúl Arturo Ramírez Ramírez. La pérdida de los expedientes es, sin duda, también una violación flagrante a los derechos humanos de las víctimas, por la

⁴⁵ A través de un Acta Circunstanciada por el ombudsman local, el 7 de julio de 2014, y por respuestas a solicitudes de acceso a la información pública se informó de la perdida de los archivos del seguimiento a las recomendaciones de 1993 a 2004 (oficio CEDH/UETOM/71/2014). En otra solicitud se dijo que se habían perdido los expedientes de seguimiento de las recomendaciones hasta 2010 (oficio CEDH/UETOM /43/2014, del 29 de septiembre de 2014) (Lagunes 2015, 418-425 y 473-503). Este es un hecho serio que no debería suceder, puesto que el asunto del seguimiento de las recomendaciones es algo que amerita todo el cuidado del organismo, puesto que su objetivo es restituir los derechos vulnerados, lo cual no es posible si se extravían o se queman los archivos físicos –como ya se refirió– del seguimiento a las recomendaciones y de los documentos que prueban los avances de su cumplimiento.

negligencia y descuido de la CEDHS en proteger los expedientes del seguimiento de las recomendaciones, para alcanzar la finalidad que tiene su emisión: la restitución de los derechos humanos vulnerados de las víctimas.

Un seguimiento adecuado a las recomendaciones implicaría que en los informes apareciera el estado que guardan las recomendaciones emitidas, tanto en el año en que se rinden como las de años anteriores que quedaron pendientes de cumplimiento. Otro elemento que debe contemplarse en este proceso es que se diga de qué manera las autoridades cumplieron totalmente las recomendaciones. En este último punto, las del primer periodo tuvieron mejor seguimiento que las del segundo, puesto que en los informes todas las que se cumplieron totalmente presentaron los detalles.

Es necesario que las recomendaciones sean vinculantes, para que generen una situación legal y se cumplan realmente y no de manera simulada, lo que implica reformar de nuevo la normatividad vigente en esta materia. Para evitar la simulación en la defensa de los derechos humanos, y que la CEDHS logre ser autónoma del gobierno, se requiere también reformar los procesos de elección del ombudsman y de los miembros del consejo consultivo, para que provengan de organizaciones ciudadanas y no de las clientelas partidistas. Se necesita, por otro lado, asegurar la existencia de un consejo ciudadano, porque toda la administración de Raúl Arturo Ramírez Ramírez ha carecido de esa figura colegiada, también se requiere una ley del servicio profesional de carrera en derechos humanos, para que se elijan los mejores perfiles laborales para las áreas de trabajo, y no se siga empleando el criterio tradicional de trabajadores de confianza, propio de las clientelas políticas que no son parte de un proceso democrático.

La principal aportación de este trabajo es que el desempeño de las comisiones de derechos humanos del país puede medirse también evaluando el cumplimiento efectivo (real) de las recomendaciones por parte de las autoridades públicas, lo cual significa que el mayor cumplimiento total de las emitidas por un organismo en relación con otro no se asocia a la gestión eficiente de una comisión. Por el contrario, cabría preguntarse si dadas las condiciones actuales de subordinación al gobernador, en la que se encuentran estos organismo públicos, el mayor porcentaje de cumplimiento parcial de las recomendaciones

no sería más bien indicativo de que una comisión defensora sea más autónoma y, por ello, menos proclive a simular que se cumplen las recomendaciones. Ningún estudio ha tomado en cuenta esta variable para evaluar el desempeño de una comisión, por lo que podría considerarse también como indicador de autonomía e independencia respecto al gobernador.

En tanto que las recomendaciones son el instrumento más fuerte que tienen los organismos defensores para restituir los derechos humanos vulnerados de las víctimas, se requiere hacer un análisis nacional sobre el porcentaje de cumplimiento al momento de publicación de los informes y todavía después, para crear un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones que permita construir un índice de calidad de cumplimiento, y que mida el desempeño de cada comisión de acuerdo con el porcentaje de cumplimiento no simulado, sino del real.

Las comisiones defensoras locales y la nacional deberán considerar también la introducción de la variable “satisfacción del afectado” para dar por cumplida una recomendación, pues no es desconocido que prescinden de ella (Faz 2008). Por último, es necesario reformar el sistema de procuración de justicia, para que impere un verdadero Estado de derecho que garantice los derechos humanos de todos (Sala-
zar 2012), y superar de una vez por todas las prácticas patrimonialis-
tas y autoritarias características del actual sistema político mexicano
(Olvera 2010).

Bibliografía

- Almada, Ignacio y José M. Medina. 2001. *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1825-2000*. México: Cal y Arena.
- Alexy, Robert. 2007. *Teoría del discurso y derechos constitucionales*. México: Fontamara.
- Arteaga, Elisur. 2002. La Constitución local y su defensa en el sistema jurídico mexicano. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad, con una breve referencia a los estatutos de las

- comunidades autónomas españolas. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* (32): 203-228.
- Carbonell, Miguel. 2011. Los derechos fundamentales en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Porrúa, CNDH.
- Carpizo, Jorge. 2009. El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones. *Anuario de Derechos Humanos. Nueva época* (10): 83-129.
- CDHDF. 2007. Informe anual 2006, volumen 1. México: CDHDF.
- CEDHS. 2012. Tercer informe anual de actividades de Raúl Arturo Ramírez Ramírez. Hermosillo: CEDHS.
- CEDHS. 2011. Segundo informe anual de actividades de Raúl Ramírez Ramírez. Hermosillo: CEDHS.
- CEDHS. 2010. Primer informe anual de actividades de Raúl Ramírez Ramírez. Hermosillo: CEDHS.
- CEDHS. 2009. Quinto informe anual de actividades de Jorge Sáenz Félix. Hermosillo: CEDHS.
- CEDHS. 2008. Cuarto informe anual de actividades de Jorge Sáenz Félix. Hermosillo: CEDHS.
- CEDHS. 2000. Cuarto informe de actividades de Miguel Ángel Bustamante Maldonado. Diciembre del año 2000. Hermosillo: CEDHS.
- CEDHS. 1998. Segundo informe de actividades de Miguel Ángel Bustamante Maldonado. Noviembre 1998. Hermosillo: CEDHS.
- CEDHS. 1997. Primer informe de labores de Miguel Ángel Bustamante Maldonado. 17 de octubre de 1996 al 17 de noviembre de 1997. Hermosillo: CEDHS.

CEDHS. 1996. Cuatro años de trabajo. Hermosillo: CEDHS.

CEDHSIN. 2011. Cuarto informe de actividades 2011. Sinaloa: CEDHSIN.

CEDHNL. 2011. Informe cuarto trimestre del 2011. Nuevo León: CEDHNL. <http://cedhnl.org.mx/SECCIONES/transparencia/Ano2011/cuartotri2011.pdf> (12 de enero de 2012).

CESON. 1992a. Ley 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Hermosillo: Congreso del Estado de Sonora.

CESON. 1992b. Reglamento interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Hermosillo: Congreso del Estado de Sonora.

CESON. 1917. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. Hermosillo: Congreso Constituyente.

CIEDH. 2005. *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos*. Vernier: CIEDH.

Congreso del Estado de Sonora. 2012. Decreto del presupuesto de egresos del gobierno del estado de Sonora para el ejercicio fiscal de 2012. Decreto 188, aprobado el 3 de agosto de 2012. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2011. Decreto del presupuesto de egresos del gobierno del estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2011. Decreto 83, aprobado el 28 de diciembre de 2010. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2010. Decreto del presupuesto de egresos del gobierno del estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2010. Decreto 15, tomo 1420, aprobado el 28 de diciembre de 2009. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2009. Decreto del presupuesto de egresos del gobierno del estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2009. Decreto 160, tomo 1405, aprobado el 22 de diciembre de 2008. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2008. Decreto del presupuesto de egresos del gobierno del estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2008. Decreto 100, tomo 1379, aprobado el 22 de diciembre de 2007. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2007. Decreto del presupuesto de egresos del gobierno del estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2007. Decreto 24, tomo 1365, aprobado el 30 de diciembre de 2006. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2006. Decreto del presupuesto de egresos del gobierno del estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2006. Decreto 244, tomo 1340, aprobado el 16 de diciembre de 2005. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2005. Decreto que aprueba el presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 2005. Tomo 1321, expediente número 192, aprobado el 30 de diciembre de 2004. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2004. Decreto que aprueba el presupuesto de egresos del gobierno del estado para el ejercicio fiscal 2004. Tomo 1303, expediente número 57, aprobado el 18 de diciembre de 2003. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2003. Decreto del presupuesto de egresos para el estado de Sonora, ejercicio fiscal 2003. Tomo 1294,

expediente número 378, aprobado el 21 de diciembre de 2002. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2002. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2002. Tomo 1272, expediente número 248, aprobado el 3 de enero de 2002. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2001. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2001. Tomo 1249, expediente número 90, aprobado el 29 de diciembre de 2000. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 2000. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora para el ejercicio fiscal del año 2000. Tomo 1231, expediente número 142, aprobado el 30 de diciembre de 1999. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 1999. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 1999. Tomo 1209. Decreto número 77, aprobado el 22 de diciembre de 1998. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 1998. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 1998. Tomo 1202. Decreto número 12, aprobado el 24 de diciembre de 1997. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 1997. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 1997. Tomo 1178, expediente número 146, aprobado el 6 de diciembre de 1996. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Congreso del Estado de Sonora. 1996. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 1996. Tomo

- 1164, expediente número 86, aprobado en diciembre de 1995. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- Congreso del Estado de Sonora. 1995. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 1995. Tomo 1153, expediente número 27, aprobado el 22 de diciembre de 1994. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- Congreso del Estado de Sonora. 1994. Decreto del presupuesto de egresos del estado para el ejercicio fiscal de 1994. Tomo 1138, expediente 204, aprobado el 17 de diciembre de 1993. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- CNDH. 2011. Normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México: CNDH.
- CNDH. 2003. *Manual de derechos humanos: conceptos elementales y consejos prácticos*. México: CNDH, Cadenas Humanas, A. C.
- Faz, Martín. 2008. Evaluación integral de la estructura y desempeño de Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de San Luis Potosí bajo parámetros internacionales. Tesis de maestría en derechos humanos y democracia, FLACSO, México.
- Gobierno del Estado de Chihuahua. 2013. Cuenta pública 2011. Chihuahua: Secretaría de Hacienda. <http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/sf/uploads/indtfisc/CuentaPublicaAnual2011.pdf> (15 de marzo de 2013).
- Gutiérrez, Paola C. 2013. El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional. Tesis de doctorado en investigación en ciencias sociales, FLACSO, México.
- Lachenal, Cécile, Juan Carlos Martínez y Miguel Moguel. 2009. Los organismos públicos defensores de derechos humanos. Nuevas instituciones, viejas prácticas. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.

Lagunes López, Oscar Nicasio. 2015. El cumplimiento de las recomendaciones. ¿Negociación política o fuerza moral? El caso de la gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 1992-2012. Tesis de doctorado, El Colegio de Sonora.

Maza, Emma C. 2009. *Derechos humanos. México: retórica sin compromiso*. México: FLACSO.

Meyer, Lorenzo. 2013. *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*. México: Debate.

Monsiváis, Alejandro. 2010. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): desarrollo institucional y desempeño político. En *Limitaciones institucionales y colonización de la política de la instituciones y de participación ciudadana en México*, editado por Alberto J. Olvera, 293-356. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Universidad Veracruzana (uv).

Monsiváis, Alejandro y Lena A. Brena. 2011. Los ombusman en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño? *Estudios Sociológicos* XXIX (86): 463-496.

Mora, Rafael I. 2013. *La protección de los derechos humanos en Veracruz*. Xalapa: UV.

OACNUDH. 2003. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: OACNUDH.

Olvera, Alberto J. (coordinador). 2010. *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización de la política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: CIESAS, UV.

Ramírez, Gloria (coordinadora). 2007. *Ombudsman y sociedad civil: retos y propuestas. Informes alternativos sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: Academia Mexicana de los Derechos Humanos, A. C.

Regalado, Jorge y Marcos P. Moloeznik. 2010. Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. En *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, coordinado por Alberto J. Olvera, 357-405. México: CIESAS, UV.

Reza, Francisco. 2010. Quiere dinamizar labor de la CEDH nuevo ombudsman. *El Imparcial*. 31 de enero.

Salazar Carrión, Luis. 2012. Democracia, representación y derechos. *Andamios IX* (18): 11-34.

Venegas, Sonia. 1988. *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?* México: UNAM.

Zavaleta, Alfredo. 2010. Los derechos humanos en Veracruz (1991-2006). En *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización de la política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, coordinado por Alberto J. Olvera, 407-446. México: CIESAS, UV.