

# ¿CÓMO MONITOREAR EL TRABAJO DE LAS VISITADURÍAS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)?





## ¿Cómo monitorear el trabajo de las visitadurías de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?<sup>1</sup>

El **Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde)**, es una organización autónoma y multidisciplinaria que busca generar espacios para el desarrollo de ideas innovadoras en torno a la seguridad pública y la policía, la justicia penal, los derechos humanos y los medios de comunicación periodísticos.

La organización cuenta con tres líneas de trabajo: El sistema de rendición de cuentas de la policía que tiene como objetivo final su reforma democrática, desarrollando y aplicando herramientas internacionales de evaluación dirigida a los cuerpos policiales (con énfasis en su adaptación al ámbito local). Por otro lado, la Oficina de Servicio Técnico a la Sociedad Civil que diseña e instrumenta proyectos específicos en alianza con otras organizaciones sociales y se encuentra coordinando dos proyectos: la Criminalización de la Migración y el Monitor Civil de la Policía en La Montaña de Guerrero. Por último, el proyecto de Violencia y Medios de Comunicación que está dirigido a periodistas y comunicadores institucionales promoviendo la profesionalización de los contenidos noticiosos sobre seguridad pública y justicia penal.

El ejercicio de contraloría social a la Quinta Visitaduría de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** se enmarca en el interés de INSYDE en la realización de monitoreos a instituciones públicas para la identificación de las fortalezas y debilidades en su estructura y desempeño. Como se mencionó anteriormente se realiza un monitoreo de las acciones de los cuerpos de seguridad en la Montaña de Guerrero, de los operativos del Instituto Nacional de Migración y de defensa de casos de violación a derechos humanos por parte de los cuerpos de seguridad en la frontera sur de México.



---

1. Este ejercicio fue posible gracias al apoyo del Centro de Contraloría Social coordinado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), durante los meses de Abril a Octubre del 2008

## Objetivo General del Manual

Este manual está dirigido a personas y organizaciones de la sociedad civil que estén interesadas en la realización de actividades de vigilancia y monitoreo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y/o de la gestión de alguna de sus visitadurías, que es un organismo autónomo que tiene como función principal la de fiscalizar que el Estado cumpla sus obligaciones en materia de derechos humanos.

### ¿Qué entendemos por contraloría Social?

Es cualquier acción de la sociedad civil organizada o que los ciudadanos pueden emprender para ejercer el derecho de realizar un análisis de las instituciones del estado con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y las funciones de las mismas en los términos definidos en el marco normativo de la institución y del país. Estas actividades pueden ser de monitoreo, vigilancia y/o control de las acciones de las instituciones.

### ¿Por qué es posible realizar un ejercicio de contraloría social a una institución gubernamental autónoma?

En primer lugar es importante considerar las características que distinguen a la CNDH de otras dependencias gubernamentales.

A mediados de 1990 se creó por decreto presidencial constituyéndose como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, mediante una reforma en 1992, la CNDH se elevó a rango constitucional bajo la naturaleza jurídica de organismo descentralizado con personalidad jurídica y



patrimonio propio. Finalmente, en 1999 se constituyó como organismo autónomo tanto en su gestión como en materia presupuestaria.

La autonomía en su gestión implica que la Comisión se rige por sus leyes y reglamentos específicos sin la intervención del ejecutivo federal en su operación, como se establece en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Art. 3°). Su autonomía presupuestaria, es la garantía constitucional de autodeterminación administrativa respecto al gobierno federal, de los recursos suministrados por el poder ejecutivo y por consecuencia tiene patrimonio propio.

Para efectos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la CNDH se clasifica como un órgano constitucional autónomo (Art. 3ero fracción IX), y como sujeto obligado (fracción XIV inciso d), que deberá de proveer lo necesario para garantizar el acceso a información pública como estructura orgánica, facultades, administración de recursos, directorio de servidores públicos y remuneraciones, así como sus objetivos, marco normativo e informes que por disposición legal pueda formular.

Por otro lado, y para iniciar la revisión de la labor de la CNDH, es necesario considerar su objetivo:

*“la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano”*

Una de sus principales funciones es “la observancia” sobre los derechos humanos en el país, esto implica que velan por el respeto de las autoridades a los mismos. Asimismo, es la instancia a la cual los ciudadanos recurren ante una violación a sus derechos y es la institución de quien se espera el apoyo para hacerlos valer así también quien presenta recomendaciones o vías de solución para que las autoridades no incurran en las mismas acciones violatorias en el futuro.

Además del objetivo es relevante analizar cuáles son las diversas actividades que realiza la CNDH:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos.
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos.
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las Recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas.
- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los Organismos Estatales de Derechos Humanos.
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.
- VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos.
- IX. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.
- X. Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.
- XI. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.
- XII. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos.
- XIII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Monitorear las acciones de promoción, defensa y asistencia a los ciudadanos de una instancia como la CNDH, que tiene como objetivo la observancia del resto de las dependencias gubernamentales, es importante en la medida que permite conocer su grado de respuesta frente a las violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades y comprometer a las mismas a mejorar su desempeño.

La labor de un organismo como la CNDH no es usualmente monitoreado ya que se asume su transparencia, objetividad y compromiso con su función. Por lo tanto, y con base en dicha percepción socialmente construida, es que es importante dar seguimiento a su accionar para poder corroborar su transparencia y nivel de incidencia así como no permitir que se desvirtúen sus funciones.

Mediante la vigilancia y evaluación de la gestión de la CNDH, la sociedad civil ya sea por medio de la acción de los ciudadanos como del sector organizado, puede aportar insumos para su mejor funcionamiento con la misión final de mejorar sus capacidades para incidir y dar respuesta a los casos de quejas que reciben, por ejemplo, accediendo aquella información que permita realizar diagnósticos periódicos.<sup>2</sup>

### ¿Por qué es importante realizar un monitoreo a la labor de una de las visitadurías específicamente?

Una parte esencial del ejercicio de contraloría a la CNDH es definir si la labor de monitoreo se realizará al ejercicio presupuestal, si será a la labor de toda la Comisión o se focalizará en alguna de sus áreas de atención.

La CNDH se divide en cinco áreas, que se denominan visitadurías, de atención e investigación de las presuntas violaciones a los derechos humanos por autoridades federales.

A continuación se describen brevemente los programas de atención que cada una de ellas asume:

---

2. La posibilidad de realizar este tipo de análisis es parte de una nueva cultura de participación ciudadana, que aprovechando las nuevas leyes en materia de transparencia y acceso a la información, puede lograr esquemas de rendición de cuentas, indispensables para el desarrollo pleno de un estado democrático. Otra razón para la realización de este tipo de ejercicio es la falta de seguimiento que realiza a las actividades de la CNDH el Congreso de la Unión y específicamente la Comisión de Derechos humanos del Senado de la República.

- Primera visitaduría se encuentra a cargo de tres programas especiales: el de Presuntos Desaparecidos; el de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia; y el de Atención a Víctimas del Delito.
- Segunda visitaduría atiende las quejas que se desprenden por presunta violación de derechos humanos atribuibles a autoridades por ejemplo de la Comisión Nacional del Agua; Fondo de la Vivienda; Pemex; las dependencias gubernamentales; entre otras. También atiende las quejas relacionadas con casos de grupos de la tercera edad y personas que sufren algún tipo de discapacidad, y está a cargo del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Tercera visitaduría le corresponde atender aquellas quejas relacionadas con hechos violatorios en reclusorios y centros de internamiento de menores. Es responsable de coordinar las acciones con relación al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- Cuarta visitaduría es un área especializada en la protección, defensa, promoción y difusión de los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Quinta visitaduría es responsable del Programa de Atención a Migrantes, del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos y del Programa contra la Trata de Personas. De esta Visitaduría dependen las diez oficinas foráneas de la CNDH.<sup>3</sup>

---

3. Las oficinas están ubicadas en Tijuana, Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nogales, Sonora; Reynosa, Tamaulipas; Aguascalientes, Aguascalientes; Coatzacoalcos, Veracruz; Villahermosa, Tabasco; Campeche, Campeche; San Cristóbal de las Casas y Tapachula, Chiapas.



Como se puede observar en la descripción previa, cada una de las visitadurías atiende a una problemática o grupo social específico. La posibilidad de acotar el proceso de contraloría a las acciones de una de ellas reside en el interés y conocimiento específico del ciudadano o la organización que realizará la contraloría. El interés puede basarse en la inconformidad con su desempeño considerando las funciones y objetivos, indagar en los resultados obtenidos ante la presentación de quejas, o el seguimiento de las conciliaciones o recomendaciones que haya realizado la CNDH en un área específica de interés.



Insyde decidió realizar el monitoreo a la quinta visitaduría luego de revisar su labor desde sus inicios en el año 2005. En el contexto de otras investigaciones realizadas, se observó que aún a pesar de su labor la situación no ha cambiado significativamente en las acciones de las autoridades para verificar el desempeño de aquellos miembros de instituciones o corporaciones que tienen contacto directo con los migrantes que violentan sus derechos humanos, así como de la aparición de nuevos actores que cometen violaciones como las empresas de seguridad privada del ferrocarril, policías municipales, o bandas de secuestradores.

Se partió, entonces, de la necesidad de conocer el alcance de sus resultados considerando el número creciente de violaciones a los derechos humanos de los migrantes que atraviesan el territorio mexicano. Asimismo se propuso conocer las fortalezas y debilidades del modelo de atención a los migrantes.

A continuación se dará un breve contexto de la situación de los migrantes y transmigrantes en México: Por un lado, es importante considerar los fenómenos naturales de los últimos años que incrementaron los flujos y modificaron las rutas migratorias a lo largo de la región centroamericana y México. Por otro lado, como resultado de los atentados terroristas en el año 2001, se modificó la política de seguridad regional de Estados Unidos. En consecuencia, las políticas migratorias mexicanas se han endurecido y la violación a los derechos humanos de los migrantes se ha agravado tanto cualitativa como cuantitativamente. Los transmigrantes son una población que está en condiciones de gran vulnerabilidad e indefensión, situación que es aprovechada por las corporaciones u otras instituciones para violentar sus derechos. En su tránsito por México uno de los riesgos es la extorsión de pandillas o de las autoridades, los secuestros y posterior extorsión a sus familiares, humillación, violencia física, robo, explotación laboral, entre otros.

## 1era Etapa: Recolección y solicitud y sistematización de información

- El objetivo de esta etapa es recobrar toda la información que sea producida por la CNDH, por otras organizaciones así como revisiones de su labor realizadas por académicos u otros actores relevantes. A su vez se requiere sistematizar, es decir revisar y analizar la información recolectada, para poder identificar si es necesario solicitar más información a la CNDH.
- **Actividad: Recolección de información**
- Visitar el portal de internet de la CNDH (<http://www.cndh.org.mx/index.htm>). Concretamente en el apartado de Transparencia<sup>4</sup> la organización presenta toda aquella información que por ley debe hacer pública la cual en muchos casos es clave y será suficiente para un ejercicio de monitoreo:

i. Estructura orgánica	xi. Programas y subsidios (no aplica)
ii. Facultades	xii. Concesiones (no aplica)
iii. Directorio	xiii. Contrataciones
iv. Remuneración mensual	xiv. Marco normativo
v. Unidad de enlace	xv. Informes
vi. Meta s y objetivos	xvi. Participación ciudadana
vii. Servicios	xvii. Información relevante
viii. Trámites requisitos y formatos	xviii. Solicitudes de acceso a la información pública
ix. Presupuesto asignado y ejercicio	XiX. Currícula
x. Auditorías	

---

4. El vínculo para visitar la página de transparencia de la CNDH es <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm>

Esta primera aproximación a la institución sirve para conocer con mayor detalle tanto sus funciones y atribuciones, como sus limitaciones. A su vez, permite verificar si la institución cumple con la Ley al presentar o no toda la información correspondiente a sus programas, informes de labores, presupuesto, entre otras.

- Revisar los informes anuales y especiales que presenta la CNDH ya que aportan información relevante porque se detallan las actividades desarrolladas por cada una de las cinco visitadurías. (Cuentan también con un apartado de Cifras sobre sus actividades.) Los informes proveen datos desagregados por programa de atención de cada una de las visitadurías sobre el número de quejas atendidas, el estado de las mismas, las actividades de capacitación impartidas, visitas realizadas por personal de la comisión, las recomendaciones emitidas y el estatus de las mismas, y el número de conciliaciones (Las secciones que presenta el informe son, entre otras, protección y defensa de los derechos humanos; promoción y observancia de los derechos humanos y estudio divulgación de los derechos humanos). Así como breves descripciones sobre su entendimiento sobre la situación de una población en especial o las violaciones a los derechos humanos en un área en particular.
- Buscar las recomendaciones que haya realizado la CNDH a las autoridades (así como las recomendaciones generales si la hubiese) sobre la temática de interés, o sobre la autoridad de interés. La CNDH puede realizar conciliaciones o recomendaciones a continuación se menciona la diferencia entre cada una de ellas.



## Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En el artículo 36 se especifica que desde que se admite una queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos o personal técnico y profesional, se pondrán en contacto con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto. De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la CNDH lo hará constatar en el expediente.

Por otro lado, se establece que al concluir una investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de **Recomendación**, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

Cabe destacar que como se menciona en el artículo 46 que la recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá. Una vez recibida, la autoridad o servidor público informará dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación.

- Identificar los miembros de la visitaduría, si fuese el caso de analizar sólo la labor de una de las visitadurías o de los encargados de llevar a adelante las actividades del programa de atención a víctimas de su interés. En el apartado de estructura organizativa que se presenta la descripción de las funciones de cada una de las visitadurías, también se presenta el nombre de los funcionarios así como los datos de contacto.
- Acceder al Sistema de Acceso a la Información (SISAI) de la CNDH (<http://www.cndh.org.mx/sisai/login.asp>).
  - En uno de sus apartados se puede revisar el historial de solicitudes de información requeridas por otras organizaciones o ciudadanos. Esto representa una valiosa fuente de información ya que puede presentar el caso de solicitudes similares a las que uno esté proponiendo realizar.
  - Es necesario registrarse de manera individual para realizar un pedido de información más allá de que se esté trabajando desde una organización. Una vez que se haya registrado será posible realizar la solicitud. Sólo es necesario describir detallada y claramente la información requerida y enviar la solicitud. En el mismo portal se puede revisar el estatus de la misma. La CNDH cuenta con un plazo para responder a la solicitud o pedir prórroga para proveer su respuesta. La misma puede ser consultada ingresando con el nombre de usuario en el portal o en su caso puede recibirse respuesta por escrito vía postal.
- Se cuenta con el apoyo de la Unidad de enlace quienes llevan adelante las relaciones con quienes solicitan información. En caso de tener alguna duda puede servir tener un contacto telefónico o vía e-mail previo al envío de la solicitud.
- Si no fuese posible realizar la solicitud a través del SISAI, se provee de una dirección de correo electrónico al cual se puede enviar la carta con la solicitud. Asimismo cuentan con un módulo de transparencia de acceso a la información al cual se puede acudir en persona o contactarse vía telefónica.
- **Otras fuentes de información**
  - Contactar a la sociedad civil organizada o académicos que hayan realizado ya investigaciones sobre la CNDH, como FUNDAR y Proyecto Atalaya para conocer su experiencia, su forma de aproximación y los obstáculos que enfrentaron a lo largo de su trabajo pero así también conocer qué información ya ha sido analizada.
  - Revisar el informe reciente de Human Rights Watch (2008), el cual realiza

una evaluación crítica del desempeño de la CNDH así como la respuesta que realiza la Comisión a dicha evaluación que resulta ilustrativo acerca de su percepción acerca de sus atribuciones y alcance de su trabajo.<sup>5</sup>

- Otra fuente de información que resulta relevante es el seguimiento que realizan los medios de comunicación al tema de interés y de la intervención de la CNDH, así como las declaraciones públicas y posicionamientos del Ombudsman o si fuese el caso del visitador general.
  - Revisar las opiniones de académicos y la sociedad civil organizada, cuando fuese posible, acerca del desempeño o el posicionamiento que realice la CNDH. Si bien no siempre el tema que nos ocupa recibe la atención de los medios es importante dar seguimiento de la cobertura o no que reciba por los medios.
  - La CNDH cuenta con un apartado de Comunicación Social que presenta declaraciones, boletines informativos, discursos y/o posicionamientos que efectúa la Comisión, también revisar las comparecencias públicas del Ombudsman ante los órganos legislativos.
- Actividad: Solicitud de información
  - Luego de una primera revisión de la información disponible, identificar la información faltante para realizar el ejercicio de contraloría.
  - Valorar el grado de accesibilidad a la información que se desea y con base en ello describir de forma clara toda la información que se quiere solicitar a la CNDH.

---

5. El informe completo se encuentra disponible en siguiente dirección: <http://www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/mexico-national-human-rights-commission-0>. En el caso del documento de respuesta elaborado por la CNDH este se encuentra disponible en la siguiente dirección: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/HumanRights/HRW.html>

### Selección, solicitud y respuesta al pedido de información

En el caso de INSYDE, primero se identificaron todas aquellas recomendaciones realizadas en materia de migración y luego se decidió retomar sólo aquellas realizadas Instituto Nacional de Migración (INM) desde el 2005 al 2008, y se analizó cada uno de los puntos que componen las recomendaciones.

Durante la revisión de los informes anuales identificamos además de las recomendaciones realizadas al INM el número elevado de conciliaciones que se habían firmado con dicha institución. A través de un primer acercamiento telefónico con la unidad de enlace se nos comunicó que las conciliaciones que realiza la CNDH no son públicas.

A su vez se revisó la información sobre el presupuesto el cual no se presenta claramente desagregado por visitaduría, y las acciones que se detallan en materia de migración en los informes anuales.

Como resultado de este primer acercamiento se resolvió solicitar a la CNDH información detallada sobre: presupuesto desagregado por actividades y nómina con directorio actualizado de la Quinta Visitaduría; información sobre los cursos sobre derechos humanos otorgados al INM; conciliaciones realizadas con el INM e iniciativas de reforma legislativa en materia migratoria que se hayan presentado.



- Cabe destacar una dificultad que enfrentamos en esta etapa. Si bien el proceso de recolección y sistematización de la información se realizó en el tiempo acordado aproximadamente unos 3 meses, tanto la CNDH como el INM solicitó prórroga para entregar la información que se había requerido por medio del SISAI. Por lo tanto eso retrasó el resto del ejercicio de análisis.
- Otro obstáculo que encontramos en términos concretos del ejercicio a la contraloría de la Quinta Visitaduría es que las conciliaciones al ser información reservada si bien se puede entregar vía SISAI, la CNDH pidió un tiempo considerable para generar una versión “entregable” de la documentación borrando nombres o información clasificada. Debido a que no había contado con este tiempo para el ejercicio se descartó la posibilidad de analizar dicho material para el ejercicio de contraloría.
- Asimismo la entrega de la información está condicionada al pago del costo por cuartilla y la entrega de la misma se afirmó que se realizaría de manera física en partes. Para el ejercicio realizado de contraloría no se había considerado tal monto ya que se desconocía el requerimiento del pago pero también debido al número de copias este ascendía considerablemente. Por otro lado, la entrega a realizarse en partes afectaba la posibilidad de realizar el análisis de las conciliaciones para servir al propósito del ejercicio de contraloría que se había propuesto desde un inicio.

### 1.1. Recomendaciones para la recolección de información

- Cuando el caso lo permitiese, pedir la misma información o información de tipo complementaria a todas aquellas instituciones que estén vinculadas con la problemática que se está tratando. Si bien no siempre será posible, es recomendable revisar las instituciones que trabajan en el tema para valorar la opción y viabilidad de solicitarles información.

INSYDE decidió realizar una petición de información al Instituto Nacional de Migración<sup>6</sup> de forma paralela. Cabe destacar que antes de realizar la solicitud se revisó los documentos e información disponible en su portal para identificar la necesidad o no de realizar la petición.

Se solicitó el contenido de las conciliaciones y los expedientes correspondientes al inicio y seguimiento de procesos administrativos contra agentes o empleados del INM, entre otras. La solicitud de información paralela se realizó con diferentes objetivos. Por un lado, tener acceso a la resolución de los expedientes iniciados contra agentes como resultado de las recomendaciones realizadas por la CNDH. Por otro, conocer los criterios utilizados para proveer o negar información que se les solicita a ambas instituciones; y por último, contar con información complementaria.

- La información que se obtiene puede ser tanto cuanti como cualitativa, la cual al complementarse, enriquecerá el ejercicio de análisis
- La información cuantitativa, proveerá el número de quejas recibidas, quejas en trámite y resueltas, número de conciliaciones firmadas, número de recomendaciones, etc. La mayor parte de esta información se puede encontrar en el portal de internet y en otros casos se puede acceder

solicitándola mediante el SISAI. Sin embargo, en algunos temas existirá la restricción de entrega de información por considerarse reservada. Así mismo, es necesario recordar lo que se denomina “cifra negra”, es decir los datos no conocidos. Esto se debe, entre otras cosas, al subregistro, o en el caso de las violaciones a los derechos humanos, a la falta de denuncia.

- Para el caso de la información cualitativa, se recomienda realizar entrevistas o charlas informales, con miembros de la CNDH y en especial de la visitaduría en cuestión, así también de especialistas en la materia que puedan ofrecer una opinión acerca de la labor y los procedimientos de la CNDH (Se anexa la guía de entrevista que se utilizó para el encuentro con las autoridades de la Quinta Visitaduría)

El director ejecutivo de Insyde y personal de la Oficina de Servicio Técnico a la Sociedad Civil, se reunieron con el Visitador General de la Quinta Visitaduría. La reunión tuvo como objetivo, en primer lugar, presentar el proyecto de monitoreo a la visitaduría y, en segundo lugar, lograr una relación constructiva de interlocución que permita tener mayor capacidad de incidencia con un trabajo coordinado entre Insyde y la Quinta Visitaduría.

Generar un espacio de interlocución con los miembros de la visitaduría u otros funcionarios de la comisión es útil para conocer procedimientos informales y obtener información de primera mano. Si fuese el caso y existiese la posibilidad, también se debe considerar entrevistar al grupo social que atiende la visitaduría que haya presentado quejas o no y que sea objeto de nuestro interés.

- Si el ejercicio tratase de identificar fallas en el ejercicio del presupuesto o situaciones de sub-ejercicio presupuestarios, se debe enfocar la atención en toda la información disponible sobre el manejo presupuestal, el presupuesto desagregado por programas, actividades, nómina, prestaciones, etc. Como puede observarse en la información presentada en el portal de la CNDH, el presupuesto está desagregado por programa y oficina de atención por lo tanto si se desea realizar un ejercicio minucioso se deberá solicitar mayor información desagregada por actividad por medio del SISAI.
- En el caso de querer conocer si la Comisión o una visitaduría cumple con su normativa, se debe enfocar el ejercicio a la información de su actuación relacionada con sus atribuciones y revisar en profundidad la ley de la CNDH, su reglamento interno y fundamentos constitucionales.

---

6. Como todas las instituciones de gobierno el Instituto Nacional de Migración cuenta con su portal de transparencia en el cual se presenta toda aquella información que por Ley debe presentar. La liga es la siguiente: [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&redireccionado=true&\\_idDependencia=04111](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&redireccionado=true&_idDependencia=04111)  
Para visitar la información general sobre el Instituto Nacional de Migración referirse al siguiente portal: <http://www.inami.gob.mx/>



## 1.2. Sistematización de la información

- Revisar toda la información obtenida por las diferentes vías y ordenarla para su análisis e interpretación.

Se realizó la sistematización de las recomendaciones, los datos presupuestales e información disponible sobre las actividades realizadas por la Quinta Visitaduría disponible en los informes anuales.

Para las recomendaciones se diseñó un formato simple para presentar la información clave del total de las recomendaciones realizadas al Instituto Nacional de Migración. La información que se recolectó de cada una de las recomendaciones fue: motivo de la misma, lugar, tipo de queja, origen y sexo de los migrantes, recomendaciones realizadas a la autoridad, seguimiento y estatus de la recomendación.

## 2da Etapa: Seleccionar criterios para analizar el desempeño de la CNDH

- Esta etapa tiene como objetivo analizar la información obtenida por las diferentes vías y que ya ha sido sistematizada.

La obtención y sistematización de información sobre la actuación de la CNDH permite conocer el estatus de desempeño en el que se encuentra. Es importante tener claro cuáles son los objetivos y mandato de la Comisión, sus obligaciones, alcances y límites, para poder valorar si durante el periodo de realización de la contraloría, la misma cumplió o no con sus objetivos en tiempo y forma. Así mismo, si cumple con sus funciones específicas y, en el caso de incumplimiento, indagar las causas.<sup>7</sup>

- Definir criterios que sirvan para guiar el análisis y considerar sólo aquellos aspectos relevantes y al mismo tiempo obtener una visión integral del desempeño de la CNDH.

---

7. Será importante analizar el contexto socio-político y económico en el que se desarrolla el periodo de gestión analizado.

En el caso de nuestro ejercicio se definieron tres criterios de acuerdo a los intereses que guiaron el ejercicio de contraloría:

- a) El marco jurídico nacional en el tema.
- b) Los compromisos internacionales suscritos por México.
- c) Indicadores de buen desempeño

*Marco jurídico nacional en el tema:* Se realizó una revisión de las normas que fundamentan y regulan la CNDH (Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos), para determinar si la misma cumple o no con su misión, objetivos y funciones para la que fue constituida, y bajo las condiciones que se establecen en su normativa.

*Compromisos internacionales suscritos por México:* El gobierno mexicano se ha comprometido mediante tratados internacionales, como pactos, acuerdos, convenciones, a adoptar políticas específicas para homologar su legislación y programas a dichos compromisos. De esta manera, atendiendo a la jerarquía de las leyes en México, los tratados internacionales están por encima de las leyes federales y de las leyes locales, siendo así ineludible para el estado cumplir con estas normas. Se revisó si la CNDH ha incluido dentro de su marco normativo los compromisos adquiridos por el estado frente a la comunidad internacional, así como si en sus procedimientos se respetan dichos acuerdos.

c) *Indicadores de buen desempeño*: Se decidió seleccionar como indicador de desempeño el cumplimiento o incumplimiento de la norma nacional e internacional.

En el caso de la defensa a los derechos de los migrantes, una de las debilidades encontradas en su proceso de defensa es la falta de reparación del daño.

A pesar de que el marco jurídico nacional e internacional es claro sobre la necesidad y obligación de contar con la garantía de la reparación del daño en caso de violación a derechos humanos, la Quinta Visitaduría, en el caso de violaciones a migrantes no solicita la reparación del daño, contraviniendo las normatividades constitucionales, las normatividades y estándares internacionales, y la propia normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Dentro de los *Principios y directrices básicos sobre el derechos de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre del 2005, en los numerales 3, 11, 15, 18, 20, se contempla la obligación de los estados miembros de reparar el daño en caso de una violación a los derechos humanos, con los mejores estándares.

### 3ra Etapa: Redacción de informe, difusión de los resultados y acuerdos con autoridades

- El objetivo de esta etapa es clave para el proceso de contraloría ya que incluye la producción de un reporte final sobre los hallazgos del ejercicio para su difusión y socialización con el resto de la sociedad, y en especial, en esta etapa se debe de generar un acercamiento a las autoridades para concretar acuerdos de trabajo.
- Actividad: Redacción de informe
- Redactar los hallazgos o conclusiones del ejercicio de contraloría en un producto breve y conciso que permita una lectura rápida y clara de los hallazgos pero en especial de las sugerencias o recomendaciones propuestas así como de las actividades realizadas a lo largo de la contraloría.
- Actividad: Socialización de resultados con las autoridades
- Presentar los hallazgos del ejercicio de contraloría a los miembros de la CNDH con injerencia en el área que se trabajó para generar espacios de interlocución. En caso que esto no fuese posible se deberá trabajar entonces primero en el fortalecimiento de la relación con las autoridades para luego procurar definir espacios de trabajo.
- Establecer una agenda de trabajo conjunto con base en las recomendaciones que se generaron con el ejercicio. Se podrán seleccionar alguna de las sugerencias o recomendaciones considerando aquellas que la CNDH considere más viable implementar.

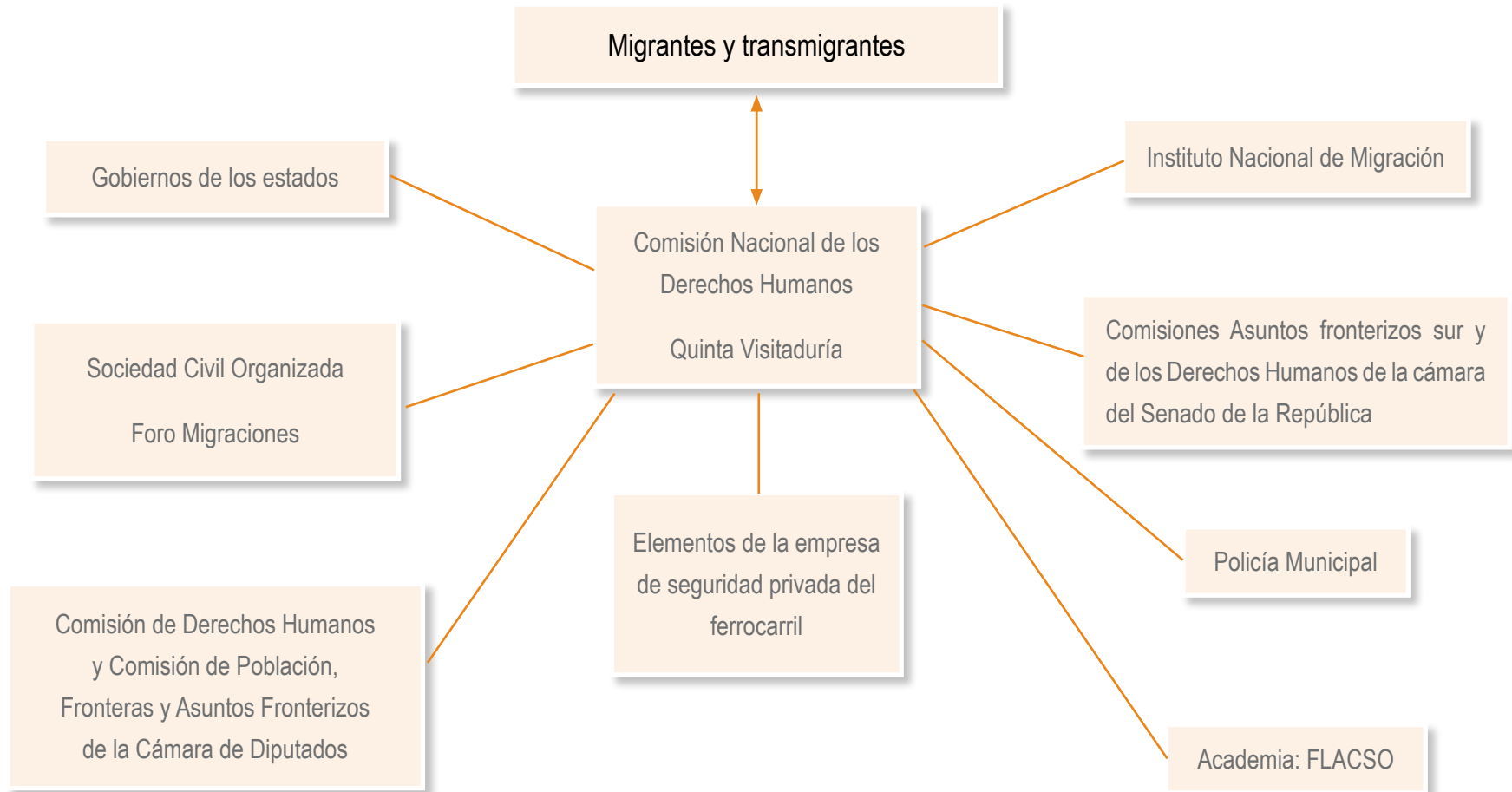
En nuestro caso se propuso para el mejoramiento del funcionamiento de la Quinta Visitaduría, que las recomendaciones que elabore y se emitan contengan la solicitud de reparación del daño, atendiendo a las normatividades nacionales e internacionales en la materia, y considerando como medidas de reparación del daño: el daño material, el daño emergente el lucro cesante, daño patrimonial al grupo familiar, el daño inmaterial, la reparación no pecuniaria, investigación de los hechos “derecho a la verdad”, actos públicos de desagravio, preservación del buen nombre y derecho al honor, disculpa pública y proyecto de vida.

- El proceso de socialización del informe, debe incluir a todas aquellas autoridades involucradas, organizaciones de la sociedad civil que trabajen temas relacionados con la temática en cuestión, así como académicos y población en general.
- Se anexa un Mapeo de Actores Sociales. El mapeo consiste en realizar un listado de actores que están directa e indirectamente relacionados con la problemática a tratar. De esta manera se cuenta con un listado que servirá de base para luego socializar los resultados, buscar alianzas de trabajo entre otras acciones.
- La presentación de los resultados debe servir no sólo para dar a conocer las fallas o limitaciones de la institución, sino para enfatizar las sugerencias y la posibilidad de abrir el diálogo y la colaboración con la institución involucrada para la participación activa de los ciudadanos en el mejoramiento de su labor.



## ANEXO

### Mapeo de Actores



## Instrumento para recolección de información primera mano

### Guía de entrevistas para los miembros de la Quinta Visitaduría

- Relevancia del fenómeno frontera sur.... Qué cambios se han producido desde que ud se desempeña en este puesto y desde que se formó la quinta visitaduría? Ha habido cambios con el cambio de gobierno?
- Principales logros
- Procedimientos de atención a los migrantes
- Pendientes: necesidades se requiere de mayor apoyo para realizar monitoreo?
- Obstáculos para el diálogo con autoridades
- Principales violaciones a los derechos de los migrantes. Principales autoridades involucradas.
- Recomendaciones y conciliaciones
- Principales problemáticas que enfrenta la CNDH frente al INM o al momento de conciliar: en qué consisten las conciliaciones
- Como resuelven el hecho de que los migrantes no puedan quedarse a darle seguimiento a las denuncias que presentan
- Labor de las comisiones estatales de derechos humanos
- Labora de la CNDH en las estaciones migratorias
- Seguimiento a las denuncias/ quejas.
- Considera que existe voluntad política- interés para realizar una despenalización de la migración. Modificación de la Ley general de Población
- Cuáles son los puntos más débiles, en tu opinión de la atención al migrante que requieren de urgente atención? Considera que la recibirá?
- En relación a la modificación de las normas de las estaciones migratorias, en su opinión ¿cuáles son los puntos más importantes a reformar?

La presente guía se elaboró como parte del proyecto de contraloría social  
Monitoreo de la 5ª visitaduría de la CNDH: evaluación de la incidencia de  
sus acciones realizado por Instituto para la Seguridad y la Democracia  
(INSYDE) A.C., y financiado por el Centro de Contraloría Social y Estudios de  
la Construcción Democrática (CCS) del Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Arte y Diseño: Edwin Octavio Ramírez Mendieta

Despacho: Mendieta Diseñadores / Ediciones del Lirio S.A. de C.V.

