



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
RVOE871360**

**“PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DE UN  
MODELO DE CALIDAD PARA EL PROGRAMA DE  
AGRAVIOS A PERIODISTAS Y DEFENSORES  
CIVILES DE DERECHOS HUMANOS DE LA  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS  
HUMANOS”**

**TESINA  
QUE PARA OBTENER EL GRADO  
DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA**

**RODRIGO MOLINA MOCTEZUMA**

**DIRECTORA: DOCTORA MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ**

## ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. EL QUEHACER DEL ESTADO EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE CALIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO	11
1.1. Estado, Nueva Gestión Pública y Calidad	11
1.1.1. Estado, Gobierno y organismos constitucionales autónomos	11
1.1.2. Órganos constitucionales autónomos	15
1.2. Nueva Gestión Pública y Calidad	20
1.3. Modelo de Calidad para la gestión pública	28
1.4. Enfoque al cliente, gestión de procesos y Calidad	35
CAPÍTULO 2. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEFENSA DE LA LABOR PERIODÍSTICA EN MÉXICO	40
2.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: origen y funcionamiento	40
2.2. La Libertad de Expresión como un Derecho Humano	53
2.3. La responsabilidad de los periodistas	58
2.4. La Libertad de Expresión en México y la situación del ejercicio periodístico	60
2.5. La Quinta Visitaduría de la CNDH y el “Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos”	75
CAPÍTULO 3. PLAN ESTRATÉGICO PARA LA ATENCIÓN A QUEJAS DE PERIODISTAS	84
3.1. Sistema de Gestión de Calidad y planeación estratégica para la CNDH	84

3.2.	Misión y Visión	89
3.3.	Ejes rectores	91
3.4.	Objetivos estratégicos	94
3.5.	Gestión Integral del Riesgo (GIR)	95
3.6.	Enfoque Preventivo de la CNDH	100
3.6.1.	Estructura para la construcción del enfoque preventivo	100
3.6.2.	Objetivos, estrategias y líneas de acción	102
3.7.	Diagnóstico Administrativo y actualización del Manual de Organización de la CNDH	120
3.7.1.	Importancia de los Manuales Administrativos	120
3.7.2.	Manual de Calidad	124
3.7.3.	Importancia de la integración de la calidad en la normatividad de la CNDH	128
	CONCLUSIONES	132
	FUENTES DE INFORMACIÓN	141

## INTRODUCCIÓN

La Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011 tuvo un impacto profundo tanto en la concepción de los Derechos Humanos, como en lo que se espera del Estado y de la actuación de las autoridades en la materia. Las modificaciones que se hicieron repercutieron en la concepción misma sobre los derechos fundamentales.

Las modificaciones al constitucionalismo mexicano no fueron sólo de forma, sino que afectaron al núcleo del entendimiento sobre los Derechos Humanos. Un ejemplo paradigmático son las obligaciones del Estado en relación con los Derechos Humanos, en donde se puede apreciar la profundidad del cambio normativo, político y social que la reforma implica.

Para lo anterior, basta revisar el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya redacción se lee lo siguiente:

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

La obligación de respetar constituye la norma inmediata y más básica de los Derechos Humanos, en cuanto implica no interferir con o poner en peligro esos derechos. Se trata de una obligación tendiente a mantener el goce de los derechos y su cumplimiento es inmediatamente exigible cualquiera que sea la naturaleza de éstos. Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno (federal, estatal o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo o judicial), debe violentar los Derechos Humanos, ni por sus acciones ni por sus omisiones. Como se puede observar, la obligación de respetar los Derechos Humanos va más allá de la simple abstención de lesionarlos en un acto, sino que implica

también la forma en que las normas restringen los derechos, las autoridades la aplican y los jueces deciden sobre esas limitaciones.

La obligación de proteger se encuentra dirigida a los agentes estatales en el marco de sus respectivas funciones para prevenir las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por particulares, así como para crear el marco jurídico y la maquinaria institucional necesaria para cumplir tal fin. Se trata de una conducta positiva del Estado, el cual debe desplegar múltiples acciones a fin de proteger a las personas de las interferencias provenientes de sus propios agentes y de particulares.

Por su parte, la obligación de garantizar consiste en la aplicación del Derecho y asegurar para todas las personas la habilidad de disfrutar de todos los derechos. Para ello, se requiere la eliminación de cualquier restricción para el pleno ejercicio de las libertades fundamentales, así como la provisión de los recursos o la facilitación de las actividades que aseguren que todas las personas son sustancialmente iguales en cuanto a su habilidad para participar como ciudadanos plenos dentro de una sociedad.

Una de las tareas emprendidas por el Estado mexicano para dar cabida a estas obligaciones, fue la configuración de un Sistema de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos conformado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y sus homólogas estatales, al cual se le atribuyó la tarea sustantiva de investigación de las violaciones de Derechos Humanos y la emisión de recomendaciones a las autoridades que las cometan, además de otras tareas adjetivas de promoción, difusión y educación en la materia.

La conformación de este Sistema fue una respuesta a la presión de la ciudadanía sobre el Estado mexicano ante el hartazgo por las reiteradas violaciones de sus Derechos Humanos cometidas por las autoridades y por la falta de un organismo autónomo que atendiera estas quejas recomendando a las autoridades proteger las libertades fundamentales.

En ese sentido y como quedó establecido en el artículo 105 constitucional, con la reforma se le dieron mayores “dientes” a la CNDH como la facultad de investigación de violaciones graves de Derechos Humanos y de ejercer acciones de inconstitucionalidad cuando se vulneren derechos fundamentales como la Libertad de Expresión.<sup>1</sup> Esto ha significado un avance considerable en la defensa de los Derechos Humanos a fin de garantizar su plena vigencia en el país, aunque es innegable que persisten violaciones sistemáticas a los mismos y que incluso en ciertos momentos y lugares del país se han intensificado.

Lo anterior, se ejemplifica con casos como los asesinatos de Pedro Tamayo, periodista de *El Piñero de la Cuenca* asesinado el 20 de julio de 2016 en Veracruz; Marcos Hernández, de Noticias en la Costa (Oaxaca); Moisés Lutzow, de Radio XEVX (Tabasco); Manuel Torres, de Noticias MT (Veracruz); Salvador Olmos, de Radio Tu Un Nñuu Savi (Oaxaca); Anabel Flores, de El Sol de Orizaba (Veracruz); Francisco Pacheco, de El Sol de Acapulco (Guerrero); y Eligio Ramos, de El Sur (Oaxaca). De enero a septiembre de 2016, 10 periodistas fueron asesinados y de julio a septiembre del mismo año se registraron un total de 88 agresiones.<sup>2</sup> También hay que considerar el caso de Lydia Cacho, periodista que el 16 de diciembre de 2005 fue detenida arbitrariamente, incomunicada y torturada, además de haber sido acusada de difamación y calumnia. A Cacho se le acusaba de difamar en su libro *Los demonios del edén* al empresario de Puebla, Kamel Nacif, quien tenía nexos con una red de pederasta, por lo que fue enviada a prisión como una forma de

---

<sup>1</sup> La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, eliminó la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nombrar a algunos de sus integrantes para averiguar algún hecho o hechos que constituyeran una grave violación de alguna garantía individual, y la, trasladó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estableciendo en el nuevo texto del apartado B del artículo 102 constitucional, que la CNDH “podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente...”. Esta facultad puede ser ejercida discrecionalmente (“así lo juzgue conveniente”), “o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el jefe de gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.”

<sup>2</sup>Animal Político, “Informe de agresiones a periodistas”, <http://www.animalpolitico.com/2016/08/periodistas-asesinados-articulo-19/>, (consultado el 12-07-2016 a las 15:27).

castigarla y silenciarla por su trabajo periodístico y de defensa de Derechos Humanos.

Como indican estos acontecimientos, en los últimos años los periodistas han sido víctimas de crecientes agresiones y violaciones a sus Derechos Humanos en la realización de su labor de generar información y hacerla del dominio público. La violencia de la que ha sido víctima este gremio ha aumentado tanto en la cantidad de ataques y quejas que se derivan de éstos, como en las formas en que son agredidos que incluyen hostigamiento, censura homicidio, secuestro, levantamiento y desaparición. De ahí que exista de parte de organismos de Derechos Humanos tanto nacionales como internacionales, una preocupación sobre la urgencia de que el Estado mexicano tome las medidas necesarias para cumplir con su obligación de salvaguardar los derechos y la seguridad de los ciudadanos en general y los periodistas en particular. Para tal fin, es necesario que el Estado fortalezca las acciones encaminadas a hacerle frente a la violencia de la que están siendo víctimas los periodistas y que tiene como consecuencia gravísima el menoscabo del Derecho a la Libertad de Expresión de éstos, por un lado, y de Información de la ciudadanía por otro, que es central para el funcionamiento de un régimen democrático y la vigencia del Estado de Derecho.

La CNDH tiene la competencia constitucional delimitada en el artículo 102 de investigar las quejas que se presenten por agresiones a periodistas, darles seguimiento y, en caso de proceder, emitir recomendaciones instando a las autoridades pertinentes a tomar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones en materia de Derechos Humanos.

Sin embargo, en este tema en particular la CNDH no ha cumplido con tales expectativas y su actuación ha sido limitada ya que no se ha dado cabal atención y desahogo a las quejas. Al respecto cabe decir que del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2015, se han integrado en el “Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos” de la CNDH un total de 1049 expedientes de queja relacionados con presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas en su agravio, y en los que las

agresiones por parte de autoridades y la ineficacia en el desarrollo de las investigaciones ministeriales requeridas para esclarecer los hechos y sancionar a los responsables resultan ser una constante, lo que ha derivado en altos índices de impunidad. A razón de esto, en México la labor periodística se ha vuelto una de las más riesgosas al no existir condiciones mínimas de seguridad para que el gremio pueda cumplir sus funciones.

Para atender dicha situación, la CNDH emitió la Recomendación General No. 24 “Sobre el ejercicio de la Libertad de Expresión en México”, en la que se señala la ineficacia del Estado mexicano en su labor de garantizar la vida, la integridad y la seguridad de los periodistas y de sus familias. Dicha resolución fue motivada por una falta de políticas públicas encaminadas a garantizar un periodismo libre de cualquier tipo de intimidación, así como la deficiente actuación por parte de las autoridades ministeriales encargadas de investigar las agresiones de las que es objeto este gremio, lo cual continúa generando múltiples violaciones a los Derechos Humanos de los integrantes de ese sector y un menoscabo a la Libertad de Expresión.<sup>3</sup>

Si bien este pronunciamiento ha buscado incidir en la política pública de los Estados y de la federación en materia de protección a la Libertad de Expresión, las cifras muestran que lejos de disminuir, los ataques a periodistas y a medios de comunicación se han acentuado en los últimos años.

De esta forma, a partir de los resultados obtenidos de hasta un 90% de tasa de impunidad en cuanto a denuncias presentadas por agresiones a periodistas y casos resueltos, queda manifiesta la limitada capacidad de la CNDH para lograr que el ministerio público y demás autoridades competentes cumplan con su función de manera adecuada a fin esclarecer los hechos, identificar a los responsables y llevarlos ante la justicia. Así, el presente trabajo busca analizar las causas de esta deficiencia de la CNDH y hacer una

---

<sup>3</sup> Como antecedente se tiene la Recomendación General número 17, del 19 de agosto de 2009, y la Recomendación General número 20, del 15 de agosto de 2013 mediante las cuales la CNDH ha dado puntual seguimiento a las condiciones en las que se desenvuelve el gremio periodístico.

propuesta de modificaciones internas fin de dar pleno cumplimiento a su función sustantiva de garantizar los derechos fundamentales mediante la emisión de recomendaciones. Para tal fin, se realizó un diagnóstico para entender los factores que generan tales fallas en su actuación institucional analizando fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas tomando como ejemplo el “Programa de agravios a periodistas y personas civiles defensoras de Derechos Humanos” a fin de generar una propuesta para el fortalecimiento de su desempeño.

Para la presente investigación, los problemas que enfrenta la Comisión respecto de los resultados obtenidos se deben en gran parte a una desactualización en los manuales administrativos bajo los cuales despliega sus competencias y funciones cotidianas, ya que no se han incorporado las tendencias más novedosas de la Administración Pública a fin de convertirse en una organización de vanguardia. De ahí que sea una necesidad actualizar dichos manuales con modelos que aporten en su consolidación interna y que han probado su efectividad en otros países, como es el Modelo de Calidad que establece criterios que deben cumplirse en el actuar institucional y estándares en los procesos internos de la organización orientados a la satisfacción de la ciudadanía.

Para analizar lo anterior, en el primer capítulo se hace una caracterización del Estado para después ubicar la figura de los órganos constitucionales autónomos; también se analiza la evolución de la Administración Pública a la luz de la Nueva Gestión Pública y la incorporación del Modelo de Calidad.

En el segundo capítulo se describe a la CNDH en cuanto a su origen y funcionamiento como el órgano encargado de la protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos a fin de ubicar su papel en la defensa de la labor periodística en el país, así como la tutela de la Libertad de Expresión y la forma en que su desempeño afecta las condiciones de seguridad que enfrentan los periodistas.

En el tercer capítulo se describe el Plan Estratégico Institucional que se planteó para fortalecer los procesos administrativos al interior de la Comisión misma, enfatizando la necesidad de introducir el concepto de Calidad a partir de una actualización y complementación de los manuales administrativos con los que opera. En este sentido, el vínculo entre la gestión estratégica y el Modelo de Calidad permite que las líneas de acción establecidas en dicho plan se implementen con una visión integral y de manera eficiente a partir de procesos, lo que redundará en una transformación de la Comisión en su consolidación para responder adecuadamente a las expectativas de la ciudadanía.

De ahí que es necesario actualizar el Manual de Organización de la Comisión y los manuales de procedimientos administrativos bajo los criterios del Modelo de Calidad para tener un mejor desempeño a fin de tener como resultado una Institución de vanguardia y que cumpla con los fines constitucionales para los cuales se creó, como se muestra en el presente trabajo.

# **CAPÍTULO 1. EL QUEHACER DEL ESTADO EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA CALIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO**

## **1.1. Estado, Nueva Gestión Pública y Calidad**

### **1.1.1. Estado, Gobierno y organismos constitucionales autónomos**

Al realizar un estudio de Ciencias Sociales respecto de la Administración Pública y modelos de calidad en la gestión gubernamental, resulta indispensable realizar un breve análisis del concepto de Estado, el cual ha sido abordado por diversos autores a lo largo de la historia que se han visto influenciados por las condiciones sociales, políticas y económicas particulares de la época.

A partir de una visión sociológica, Max Weber escribió que “[...] el Estado que lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres, basada en el medio de la coacción legítima”. Así, el Estado es tanto un instrumento de dominación como una organización en el que reside el monopolio legítimo de la coerción. Lo anterior a fin de garantizar, entre otras cosas, las funciones y obligaciones de gobierno, defensa, seguridad y justicia en un espacio específico.<sup>4</sup>

Para Hans Kelsen, el Estado es un orden jurídico, es decir, un sistema de normas: “El Estado es por naturaleza un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad”.<sup>5</sup> En esta línea, para Georg Jellinek el Estado es la organización jurídica de la sociedad, bajo un poder de mando que se ejerce en un determinado territorio.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Paez Díaz de León Laura, *La teoría sociológica de Max Weber, ensayos y textos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. p. 220.

<sup>5</sup> D’Auria Anibal, “Ciencia del Derecho y crítica del Estado: Kelsen y los anarquistas”, *Academia: revista sobre enseñanza del Derecho*, núm. 12, 2008, Madrid, Universidad Complutense, p. 24.

<sup>6</sup> Ortiz Castro José Iván, *Aproximaciones al Estado*, Medellín, Universidad de Medellín. 1999, p. 68.

Una de las definiciones más clásicas del Estado, fue hecha por Hermann Heller, quien lo describió como “[...] una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial.”<sup>7</sup> Además, para este autor, sólo se puede hablar de Estado como una construcción propia de las monarquías absolutas del siglo XV, es decir, de la Edad Moderna por lo que no hay Estado en la Edad Antigua.

Como sugiere Rodrigo Moreno Rodríguez, para obtener un concepto unificado de Estado, resulta útil seguir un método deductivo que permita llegar a un concepto específico teniendo como punto de partida consideraciones generales. De ahí que “[...] sólo mediante una concepción general y abstracta del Estado es posible estudiar los casos particulares de organización estatal.”<sup>8</sup> Así mismo, se requiere realizar un ejercicio de abstracción, ya que el concepto de Estado es ante todo, como señala el mismo autor, una construcción propia del intelecto. Resulta pertinente entonces ver al Estado desde un punto de vista integral y orgánico, es decir como un *todo* que “[...] al igual que un organismo biológico, se compone de diferentes elementos que funcionan coordinadamente y juntos integran una unidad.”<sup>9</sup>

En este sentido, para tener una aproximación al concepto de Estado, resulta pertinente analizar sus elementos constitutivos, los cuales el jurista Héctor González Uribe sintetiza en los siguientes:

1. Una sociedad humana.
2. Establecida permanentemente en un territorio.
3. Regida por un poder supremo.
4. Que tiende a la realización de valores individuales y sociales de la persona humana.

---

<sup>7</sup> H. Cisneros Isidro, *Bobbio Norberto, De la razón del Estado al Estado democrático*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2014. p. 156.

<sup>8</sup> Moreno Rodríguez Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 27.

<sup>9</sup> *Loc cit*

Así, se puede entender al Estado como “[...] una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.”<sup>10</sup>

Dado que el objeto de estudio de este trabajo es un órgano constitucional autónomo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta pertinente revisar el concepto de orden jurídico del Estado, entendiéndolo como: “[...] la expresión formal de toda organización política y el sistema encargado de regular las relaciones de todos los miembros de la comunidad (gobernados y gobernantes). Es, asimismo, elemento que garantiza la permanencia de la comunidad y le permite resolver sus conflictos de manera pacífica y ordenada, con base en procedimientos institucionales.”<sup>11</sup>

Así mismo, a la luz de la nueva configuración de la Administración Pública, resulta pertinente definir el concepto de gobierno como elemento constitutivo del Estado, el cual se caracteriza por “[...] estar compuesto por diversos órganos cuyos titulares están encargados de garantizar la vigencia del orden jurídico, para lo cual cuentan con el poder de mando y coerción necesarios (sin coacción no hay derecho). No debe confundirse este poder gubernamental con la unidad total llamada Estado.”<sup>12</sup>

En este sentido, se puede entender al gobierno como la expresión institucional de la autoridad del Estado cuya función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. Así mismo, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales. De esta forma, es posible concebir a la Administración

---

<sup>10</sup> Porrúa Pérez Francisco, *Teoría del Estado*, México, México, Editorial Porrúa, p. 24.

<sup>11</sup> Moreno Rodríguez, *Op cit*, p. 29.

<sup>12</sup> *Loc cit*

Pública como “[...] aquella actividad coordinada, permanente y continua, que realiza el poder Ejecutivo, tendiente al logro oportuno y cabal de los fines del Estado, mediante la presentación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho Poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo aquello con arreglo a la Constitución, al Derechos Administrativo y a criterios eminentemente prácticos.”<sup>13</sup>

También, como elemento esencial del Estado de Derecho, es relevante destacar la importancia del “[...] reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de las personas, así como el establecimiento de garantías que aseguren su tutela efectiva”. El Estado de Derecho alude a un particular diseño institucional que, con el objeto de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas, intenta guiar, controlar y limitar el ejercicio del poder público a través de normas de carácter general, que conformen un sistema claro y conocido por todos.<sup>14</sup>

De la interacción y conjunción de los componentes anteriores surge el poder del Estado que garantiza su existencia y que es indivisible, en tanto que el poder gubernamental sí se divide entre los diversos organismos gubernamentales según la organización particular que adopte en un espacio y tiempo determinado.

Para traducir el concepto abstracto de Estado a términos concretos, Moreno Rodríguez pone como ejemplo el caso mexicano al enlistar los elementos que lo conforman siendo los siguientes: “[...] el pueblo mexicano, el gobierno federal y los gobiernos locales; el territorio, el orden jurídico y los fines nacionales. Pero estos elementos se encuentran no en forma anárquica sino organizada, diferenciada e interrelacionada y la ordenación de ellos produce

---

<sup>13</sup> *Ibid*, p. 60

<sup>14</sup> Ruiz Valerio, José Fabián, *¿Democracia o Constitución?, el debate actual sobre el Estado de derecho*, México, Fontamara, 2009, p. 49 en Danto Reyes Jaime, “Estado de Derecho, Derechos Humanos y Democracia”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 126 (consultado el 12-07-2016 a las 15:27).

una unidad superior dinámica, una personalidad jurídica con poder supremo que llamamos Estado mexicano.”<sup>15</sup>

En los últimos años han surgido figuras novedosas en la configuración del Estado como son los órganos constitucionales autónomos que han llegado a transformar la división clásica de los poderes generando nuevos paradigmas para la Administración Pública, lo cual se describe a continuación.

### **1.1.2. Órganos constitucionales autónomos**

En las últimas décadas, México ha estado inmerso en un proceso de democratización que ha traído consigo el replanteamiento de paradigmas respecto del Estado y de la forma en que éste se relaciona con el gobierno y la sociedad. Esta transformación ha puesto en el centro de la reflexión temas fundamentales como son la posibilidad de la reelección del presidente o de miembros del poder legislativo, las ventajas de mantener el sistema presidencial en contraposición con el parlamentario, las responsabilidades de los servidores públicos, rendición de cuentas, entre otros.

Uno de los temas que ha ocupado el centro de esta discusión es la existencia de órganos constitucionales autónomos, a través de la cual se observa la evolución en la organización del Estado. Así mismo, como describe John M. Ackerman, a nivel internacional el fenómeno de los organismos constitucionales autónomos ha cobrado cada vez más relevancia a partir tanto de su multiplicación, como de la trascendencia que estas instituciones han ido adquiriendo en los últimos años.<sup>16</sup>

La característica fundamental de los órganos constitucionales autónomos es precisamente su pertenencia al Estado pero sin depender de ninguno de los tres grandes poderes. Como menciona García Pelayo, este

---

<sup>15</sup>*Ibid*, p. 32.

<sup>16</sup>Ackerman John M., “Organismos autónomos en México y la nueva división de poderes en México y América Latina”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 2; <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/5.pdf> (consultado 7-09-2016 a las 18:40).

replanteamiento de la teoría clásica de división de poderes responde a una evolución, tanto en el discurso como en la práctica, de los poderes en el Estado contemporáneo en donde estos organismos se colocan en “paridad de rango” perfilándose como una posibilidad efectiva de ejercicio del poder público. El doble aspecto fundamental de estas entidades radica en que, por una parte, son organismos del Estado, y por otra, en su previsión en el texto constitucional son autónomos, es decir, no subordinados al Ejecutivo, Legislativo o Judicial.<sup>17</sup>

En este sentido, su actuación no está sujeta a los depositarios tradicionales del poder público y se les han encomendado funciones específicas a fin de obtener mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los órganos constitucionales autónomos, ha sostenido que éstos:

- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes

---

<sup>17</sup> García-Pelayo Manuel, “El *status* del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. I, núm. I, 1981, pp. 11-34, en Ackerman John M., *Ibid*, p. 10.

primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>18</sup>

En un inicio, estas entidades tuvieron como justificación para su creación la necesidad de establecer órganos encaminados a, por un lado, defender los derechos fundamentales, y por otro, controlar la constitucionalidad en las funciones y actos de los depositarios del poder público. Es decir, a partir de la urgencia de limitar los excesos en el que incurrieron los poderes tradicionales y con el objetivo de restaurar la confianza y credibilidad gubernamental, se dio lugar a la conformación de órganos autónomos encargados de fiscalizar, controlar o vigilar a las instituciones y su actuación.

Según John M. Ackerman, en cuanto a su naturaleza jurídica, algunas de las características que debe cumplir un órgano autónomo son las siguientes:

- Debe estar establecido y configurado directamente en la constitución, con lo cual tiene independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional.
- Atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben de atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad. En el texto constitucional se les dotó de actuación independiente en su

---

<sup>18</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P./J. 20/2007, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV*, novena época, mayo 2007, p. 1647. Surgido de la controversia constitucional 31/2006, Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006.

estructura orgánica para que alcancen sus fines al ejercer una función de Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía.

- Facultad para expedir las normas que lo rigen (autonomía normativa).
- Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).
- Debe mantener relaciones de coordinación con los órganos del Estado.<sup>19</sup>

De esa forma, La autonomía con la que se pretende dotar a diversos órganos constitucionales y su función como elementos de control, hacen que, a partir de su surgimiento en Europa, la configuración de estos entes trascendiera los límites continentales y empezaran a expandirse también en los diseños institucionales de países en Asia y América. Esta expansión es producto de una nueva concepción del poder, bajo la idea de equilibrio constitucional basada en una serie de controles que deriva de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes que, sin perder su esencia, contempla una nueva distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.<sup>20</sup>

Para Iliana Moreno Ramírez, a estos rasgos comunes hay que agregar las razones que justifican la autonomía de dichos órganos; la primera de ella es la neutralidad política, que es necesaria cuando las funciones que ejerce el órgano pueden desvirtuarse por la injerencia de intereses de partido en la toma de decisiones. El segundo elemento que justifica la autonomía de estos órganos es la legitimidad. En este sentido, Moreno señala que, dado que a veces el Estado carece de credibilidad en el ejercicio de una función, en ocasiones se encomienda esa función a un órgano autónomo cuya imparcialidad no esté en tela de juicio a fin de recuperar la confianza perdida. El tercer argumento para la autonomía planteado por la autora es la

---

<sup>19</sup>John M. Ackerman, *Op cit*, p. 23.

<sup>20</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis de la sentencia dictada por la Controversia Constitucional 32/225.

especialización técnica, pues comúnmente estos entes aparecen en sectores que requieren una regulación específica. La cuarta razón para justificar el hecho de dar autonomía a estas entidades es dotarlas de un estatuto orgánico que implica autonomía técnica, autonomía de gestión, personalidad jurídica, así como patrimonio propio y autorregulación.

De esta forma, la existencia de los órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano se justifica porque es necesario encomendarles tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes. La circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia, no significa que no formen parte del Estado, pero su característica principal es que su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público.

Sin embargo, como señala Moreno y analizando asignaciones pendientes respecto de órganos constitucionales autónomos, debe dejarse de lado la idea de que la solución de problemas en nuestro país se logra con la creación de éstos, pues si bien han servido como catalizadores del cambio, muchas veces carecen de un marco normativo que les permita operar de forma coordinada para lograr los equilibrios que fortalezcan la operación estatal. La tendencia debería ser, por tanto, contraria a la que se ha venido afianzando en México; quizá sería mejor apostar a no engrosar la lista de autonomías en aras de un mejor diseño institucional del Estado a través de mecanismos de control, colaboración y profesionalización de los órganos ya existentes. Para alcanzar estos fines, se requiere fortalecer la integración de la administración pública, los equilibrios fuertes, la colaboración institucional estrecha para evitar que las órganos constitucionales autónomos sigan creciendo en proporción a los problemas que las instituciones adscritas a los tres poderes tradicionales no han podido resolver.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>Moreno Iliana Ramírez, *Órganos constitucionales autónomos*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 34.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como otras instituciones como el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, entre otros, son organismos constitucionales autónomos. Tanto la Administración Pública en general y dichas instituciones en particular al ser parte de la misma, se han visto afectadas por cambios que responden a la búsqueda de la implementación de nuevos modelos administrativos como es la Nueva Gestión Pública y Calidad a fin de generar mayor eficacia y eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

## **1.2. Nueva Gestión Pública y Calidad**

En los debates actuales sobre el Estado, algunos críticos como Ashis Nandy consideran que el concepto de Estado moderno parece cada vez más desgastado e incapaz de brindar soluciones a los problemas más apremiantes que enfrentan las sociedades y que podrían incluso considerarse como amenazas a la propia supervivencia de la humanidad. En este sentido, para este autor, los principales retos que podrían derivar en una modificación del concepto de Estado dominante en el futuro son los amplios procesos de democratización y globalización que tienen lugar actualmente en el mundo.<sup>22</sup> En este sentido, Francisco Moyado Estrada señala que “[...] los retos de la tarea de gobierno obligan a emplear, cada vez con mayor frecuencia, modelos de gestión novedosos, innovadores y atingentes, que permitan imprimir mayor racionalidad y eficacia a las políticas públicas”.<sup>23</sup> Esto se traduce en que los gobiernos y las administraciones públicas tienen la enorme tarea de ofrecer mejores servicios a las sociedades mediante una provisión de calidad que se encuentre a la altura de las necesidades y expectativas de los ciudadanos. El panorama se vuelve más complicado cuando se tienen que implementar dichas adecuaciones en un contexto de globalización, entendido por Joseph Stiglitz como: la integración más estrecha de los países y los pueblos del

---

<sup>22</sup>Nandy Ashis, *Imágenes del Estado: cultura, violencia y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 5.

<sup>23</sup>Moyado Estrada Francisco, “Modelos de calidad para la gestión pública”, *Gestión de Calidad*, México, Siglo XXI Editores, 2010, p. 17.

mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos (y en menor grado) personas a través de las fronteras.<sup>24</sup> Como explica Moyado Estrada, en términos institucionales este proceso ha obligado a muchos Estados a modificar sus legislaciones, transformar sus instituciones y ajustar las burocracias para sortear con éxitos las exigencias planteadas por esta realidad.

Para muchos críticos de la globalización, resulta claro que ésta tiene su lado oscuro cuando se mira, por ejemplo, la presión ejercido por occidente a los países pobres para forzarlos a eliminar las barreras comerciales, mientras ellos mantienen las suyas e impiden a los países subdesarrollados exportar productos agrícolas, privándolos de una angustiosamente necesaria renta vía exportaciones. Otro aspecto negativo que identifica Ashis Nandy, es el vínculo que el Estado moderno ha creado con la “megatecnología”, por una parte, y las doctrinas de seguridad nacional y desarrollo, por la otra. Esta relación se puede observar en muchos países subdesarrollados, cuando en nombre del desarrollo y la seguridad nacional, el Estado lleva cabo ataques sistemáticos en contra de sus propios ciudadanos violentándoles y afectando su integridad física y Derechos Humanos. Esto también se traduce en un mayor control del Estado sobre los derechos y libertades de los ciudadanos mediante los sistemas de control y administración de la información cuando con la ayuda de la tecnología moderna, se bloquean exitosamente las vías de escape que solían estar disponibles para los ciudadanos de sociedades “pre-modernas”.

En términos generales, las transformaciones que ha sufrido el Estado a raíz de la globalización se expresan en “Estados muchos más compactos en términos institucionales; [...] con una mayor tendencia a la redistribución de facultades y funciones entre figuras supranacionales, gobiernos regionales y locales, incluso, producto de la expansión del espacio público, una redistribución de atribuciones entre el sector social y privado; donde también intervienen las llamadas empresas globales y las organizaciones civiles de

---

<sup>24</sup>Stiglitz Joseph, *El malestar en la globalización*, Madrid, Punto de Lectura, 2007, p. 20.

carácter global”.<sup>25</sup> Por lo anterior, la globalización trajo nuevos retos y supuestos que los Estados y gobiernos no estaban preparados para afrontar y es en medio de estos cambios que empiezan a generarse las ideas sobre una nueva gestión pública y modelos de calidad. En ese punto, las mejoras en las administraciones giraron en torno a la preocupación por parte del Estado de recuperar ciertas atribuciones que, en medio del proceso, se fueron diluyendo y que hoy se muestran necesarias para la regulación de sociedades complejas y dinámicas en un entorno de inestabilidad e incertidumbre. De esta manera, la globalización ha afectado como nunca antes al Estado, como forma de organización política y territorial de las sociedades, así como sus funciones políticas, económicas e institucionales, al experimentar un largo proceso de redimensionamiento, privatización y apertura.<sup>26</sup> En este sentido, las administraciones públicas han sufrido también diversas transformaciones, como consecuencias de diversas reformas puestas en marcha, a fin de permitir que se adapten mejor a los retos de la modernidad global. En cuanto a la tarea de gobernar, la nueva complejidad se refleja en dos dimensiones que implican nuevos desafíos: 1) la capacidad directiva del gobierno para dirigir a las sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados; 2) recuperación de la legitimidad política, que se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas para ofrecer respuestas oportunas y satisfactorias a las necesidades y demandas de los ciudadanos.

La globalización implicó cambios fundamentales del contexto económico, institucional y social acompañados por procesos de modernización y ensanchamiento del espacio público que derivó en la necesidad de desarrollar un conjunto de capacidades de gestión por parte de los gobiernos para enfrentar con éxito los nuevos retos. Estas capacidades reflejarían también adecuaciones en cuanto a “[...] nuevo estilo de dirección y patrón de dirección y control, que esté más orientado a la coordinación y concertación, tanto entre los niveles institucionales como entre los actores políticos, económicos y sociales [...]”.<sup>27</sup> Algunas de estas transformaciones que pueden

---

<sup>25</sup>Moyado Estrada, *Op. Cit*, p. 19.

<sup>26</sup>*Ibid*, p. 21.

<sup>27</sup>*Ibid*, p. 21.

considerarse estructurales, indican que estamos ante un cambio de las relaciones entre gobierno y sociedad, perfilando una forma de gobierno más horizontal, interactiva e interdependiente, que para Aguilar Villanueva conducen hacia la *Nueva Gobernanza*.<sup>28</sup>

Esta *Nueva Gobernanza* surge acompañada del concepto de Calidad que puede entenderse como “[...] un principio y valor público en tanto el contexto demanda una regulación económica de calidad para dar cauce a la diversidad de polos de poder económico; un marco institucional de calidad para mejorar la percepción de la gestión y los servicios públicos que se brindan, así como una participación ciudadana de calidad para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia.”<sup>29</sup> En el fondo de este proceso se encuentra la búsqueda de los gobiernos de nuevas herramientas para conseguir realizar eficazmente sus tareas, al mismo tiempo que se ofrecen respuestas innovadores ante una ciudadanía cada vez más demandante por servicios con calidad y eficiencia y que se ha venido articulando como *Nueva Gestión Pública*. Este constituye un nuevo modelo de operación integrado con tecnologías del sector privado, adaptándolas a las nuevas condiciones del sector público, para responder a un nuevo contexto de gobiernos abiertos, más descentralizados, con mayor horizontalidad y con menor control jerárquico, y que requieren mecanismos de gestión más eficaces, instrumentos innovadores de participación social, receptividad, transparencia y mayor rendición de cuentas. Así mismo, se caracteriza por centrarse en los resultados y la responsabilidad; en las organizaciones, recursos y condiciones contractuales más flexibles y en técnicas de evaluación de los rendimientos de los recursos humanos.<sup>30</sup>

En América Latina, el punto de partida de transformación hacia la nueva gestión pública se ubica en el inicio de la ola de reforma que buscaba transformar las relaciones entre el Estado, economía y sociedad, además de incorporar a los mercados de la región a los mercados internacionales y que

---

<sup>28</sup> *Ibid*, p. 24.

<sup>29</sup> *Ibid*, p. 25.

<sup>30</sup> *Ibid*, p. 28.

se concretaron en reformas estructurales e institucionales. En este sentido, vale la pena destacar la suscripción en 1998 de los 25 países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) del documento *Una Nueva Gestión Pública* donde se ve reflejado la intención de lograr dichas modificaciones al interior de los gobiernos y sus administraciones para mantenerse actualizados respecto de la tendencia mundial.<sup>31</sup>

Es importante destacar como la implementación de este nuevo modelo de gestión pública viene entrelazada de otros modelos de operación dentro de las organizaciones públicas, como es el Modelo de Calidad. De ahí que el concepto de calidad se desarrolló junto con la concepción de organizaciones modernas, pasando por tres diferentes etapas que van de su incorporación al proceso de producción, mediante el control estadístico (principios del siglo XX), a su integración al proceso administrativo, bajo el aseguramiento de la calidad (hacia los años cincuenta), hasta su concepción como una arma estratégica para alcanzar la competitividad entre las organizaciones (albores del siglo XX).<sup>32</sup>

Es posible decir que partir de las innovaciones introducidas principalmente al interior de las empresas japonesas, la Calidad como un modelo de gestión administrativo se fue consolidando principalmente en las siguientes dimensiones:

---

<sup>31</sup> La Agenda de la Reforma Gerencial en América Latina, según el mismo documento incluiría los siguientes puntos: 1) Profesionalización del servicio público como punto de partida para construir un núcleo estatal estratégico; 2) Transparencia de la gestión pública y responsabilidad de los servidores públicos ante la sociedad; 3) Descentralización de la ejecución de servicios públicos; 4) Desconcentración organizacional; 5) Evaluación del desempeño y control de resultados; 6) Autonomía gerencial de las entidades públicas; 7) Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-cliente (calidad), es decir, reestructurar los servicios públicos y enfocarlos en función de las expectativas del cliente consumidor, y disponer una infraestructura institucional para brindar servicios con calidad; 8) Vinculación del papel de la burocracia con la democratización del poder público.

<sup>32</sup>Barva Álvarez Antonio, "Calidad total en las organizaciones: poder, ambigüedad y aspectos simbólicos" en L. Montaña (Coord.), *Los estudios organizacionales en México Ciudad de México*, México, UAM, Miguel Ángel Porrúa Universidad de Occidente-Cámara de Diputados, 2004, p.23.

- a) Interna; se asume que la organización ofrece productos y servicios competitivos, que de acuerdo a las condiciones de mercado deben de responder a criterios de bajo costo.
- b) Externa; retoma el compromiso con el cliente y destaca la eficiencia y satisfacción de sus expectativas, para la cual es fundamental conocer en todo momento lo que el cliente espera de la empresa y el producto, a fin de disponer los procesos internos hacia ese propósito.
- c) Global; abarca las dos anteriores, atendiendo las expectativas de los diversos grupos de influencia con criterios de eficiencia, calidad y efectividad; la incorporación de la voz del cliente y las características del mercado.

Para Luis F. Aguilar Villanueva, el eslabón que enlaza la planeación o gestión estrategia con la gestión de Calidad, es la creación de valor para el cliente o usuario. Así, “La estrategia concibe al producto o resultado de valor que una organización debe producir para sus clientes y sociedad a fin de alcanzar o mantener su relevancia social o posicionamiento en su campo de actividad, mientras la gestión de calidad se encarga de asegurar y controlar los productos o resultados posean establemente los atributos exigidos que generan el valor deseado.”<sup>33</sup>

Aguilar Villanueva explica que algunos elementos de la gestión de calidad son el planeamiento, el control, la prevención, el aseguramiento, la mejora e incremento del valor de los productos de una organización en beneficio de sus clientes directos, de los sectores interesados en esos productos y de la comunidad total (sobre todo en el caso de la función pública). De ahí que exista una relación de interdependencia entre estrategia y calidad en tanto que la primera define la orientación de la gestión de calidad y la hace socialmente relevante al indicarle los productos de valor social, mientras la segunda hace que la estrategia se convierta en un plan de acción efectivo,

---

<sup>33</sup> Aguilar Villanueva Luis F., *Gobernanza y Gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 320.

pues se asegura que las acciones contempladas por el plan se efectúen conforme a los atributos requeridos para que el producto final tenga el valor deseado. Es así que la gerencia de calidad formula, como señala el autor, los estándares y procedimientos tanto directivos como operativos a fin de garantizar las condiciones para que los productos cumplan sus promesas y anuncios, respondan a las expectativas de sus clientes y generen el valor superior exigido. Estos dos criterios, calidad y estrategia, deben guiar las acciones de toda organización que aspira a ser socialmente significativa.<sup>34</sup>

Aguilar Villanueva define “Calidad” como la totalidad de las propiedades y características de un producto o servicio que los hacen capaces de satisfacer necesidades dadas, en razón que cumple con las especificaciones preestablecidas. De ahí se desprende que en el concepto de calidad se puede identificar un componente objetivo entendido como una propiedad que poseen los bienes y servicios de ser idóneos o adecuados a los requisitos y especificaciones predefinidos, así como uno subjetivo en cuanto a la satisfacción del cliente como el criterio o el efecto final de la conformidad e idoneidad del producto esperado. Es así que en el centro de la noción de calidad se encuentra, además de la conformación del producto con las especificaciones esperadas, la experiencia subjetiva del cliente, ya que ésta determina su percepción de calidad y por ende su satisfacción que constituye justamente ese valor añadido competitivo entendido como un “paquete de valor”. La percepción total del valor recibido, que se integra por la conformidad del cliente con las propiedades del bien recibido y por las características del servicio recibido, es el centro de la calidad y su medida. Si no se genera valor total y no se experimenta así, no hay calidad; como señala Albrecht: “Calidad es la medida del grado en que la cosa o experiencia satisface una necesidad, resuelve un problema o agrega valor a alguien.”<sup>35</sup>

El proceso de introducción de la Calidad como un modelo en la Administración Pública se concretó con la introducción de las normas ISO 9000

---

<sup>34</sup>*Ibid*, p. 327.

<sup>35</sup>Albrecht, K., *Todo el poder al cliente: el nuevo imperativo de la calidad del servicio*, Barcelona, Editorial Paidós, 1994, en Aguilar Villanueva, *Ibid*, p. 328.

y en cuanto se pusieron en marcha los ejercicios de certificación de procesos relacionados con la generación de productos y servicios. Las normas ISO definen la gestión de calidad como un conjunto de actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad y añaden que generalmente incluye la política, la planificación, el control, el aseguramiento y la mejora de calidad. Estas normas o estándares de calidad, que nacieron en función de las necesidades de producción y comercialización del sector privado, han ido cobrando creciente importancia en el sector público desde los años noventa.<sup>36</sup>

Bajo esta óptica, es posible entender el análisis de calidad, normalización y certificación bajo un mismo enfoque que permite identificar el potencial de este modelo como factor de productividad en las organizaciones y su aportación a la competitividad y la eficiencia, así como evaluar el grado de avance alcanzado en su aplicación por las administraciones públicas en diversos países. La fase última o superior en este desarrollo es la del aseguramiento de la calidad que representa la orientación de los sistemas de calidad tanto hacia los procesos internos como hacia el entorno de los consumidores. La orientación de la organización y los procesos hacia un producto y/o servicio determinado por las expectativas de los clientes, obligaría a las organizaciones a ser receptivas y atender el contexto económico y social en donde operan.<sup>37</sup> En suma, la etapa del aseguramiento de calidad representa

---

<sup>36</sup> ISO es la sigla de la International Organization for Standardization (Organización Internacional para la Estandarización), una organización de carácter no gubernamental y de composición internacional, que fue fundada en 1979 con el propósito de elaborar normas internacionales que aseguren la calidad requerida en la gestión de la industria manufacturera y los servicios, a fin de eficientar los procesos de producción (disminución de costos por defectos y retrabajos) y de generar confianza económica y técnica entre proveedores, productores y consumidores, ciertos de que la observancia de las normas administrativas ISO asegura que sus requerimientos serán realizados con exactitud.

<sup>37</sup> Estas características orientan la organización productiva hacia los siguientes factores claves: 1) Prevención de errores, es decir, implementar medidas orientadas a generar productos sin defectos; 2) Control total de la calidad, involucrando a los diferentes niveles de la organización, tanto en el nivel de dirección, como en el operativo, para dar congruencia al sistema de gestión enfocado al producto y al cliente; 3) Énfasis en el diseño de productos; enfocando el sistema de calidad hacia las especificaciones establecidas en el sistema normativo y de regulación, que son la base del sistema de control y aseguramiento; 4) Uniformidad y conformidad de productos y procesos; una vez determinados las especificaciones del producto, la organización y secuencia de los procesos deben de funcionar de forma congruente; 5) Compromiso de los trabajadores a través de la responsabilización con el proceso de calidad enfocada a productos y servicios en función de las expectativas del cliente, que el objetivo final de la organización.

un avance importante en relación con la gestión de las organizaciones en donde las normas, como la ISO 9000, se diseñaron para estandarizar los procesos organizativos, con la finalidad de lograr la calidad de los productos y satisfacer las expectativas de los clientes. Pero al mismo tiempo, su aplicación impactó los sistemas de gestión de manera que se abrió una nueva etapa de búsqueda de la calidad, que involucró a los diferentes niveles de las organizaciones, desde el nivel directivo hasta los niveles operativos y técnicos, pasando por las áreas de producción hasta llegar hasta el cliente.<sup>38</sup>

En cuanto al sector público, las transformaciones recientes en el ámbito del Estado y las administraciones públicas requieren servicios en donde la calidad se haga presente, lo que implica sistemas de gestión eficaces, orientados a las necesidades de los ciudadanos, en donde el proceso de certificación genere confianza y reconocimiento hacia las organizaciones públicas. En este sentido, implementar un sistema de gestión por calidad que conlleva un conjunto de conceptos, principios y mecanismos para involucrar a los diferentes niveles de organización y responsabilizarlos en el proceso de calidad, resulta una alternativa para las administraciones públicas necesitadas de nuevos procedimientos para mejorar sus procesos, su eficacia operativa, la calidad de los servicios que presta y la imagen ante los ciudadanos.

### **1.3. Modelos de Calidad para la Gestión Pública**

Para Salvador Parrado Díez y Joaquín Ruiz López, todas las organizaciones, públicas o privadas, aspiran a ofrecer productos o servicios de calidad. Para estos autores, el concepto de calidad transmite la idea de compromiso con el ciudadano, mismo que se hace efectivo en un *contrato social* por el que las administraciones públicas buscan activamente adaptarse a las necesidades y deseos de los ciudadanos que son su razón de ser, y de esta forma, ofrecer servicios que sustenten los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, la incorporación de la calidad ha sido un proceso heterogéneo y gradual que ha

---

<sup>38</sup>Moyado Estrada, *Op cit*, p, 38.

respondido a diferentes necesidades técnicas, económicas e incluso políticas. Por lo tanto, la implementación de modelos específicos de Calidad en diferentes momentos y lugares ha respondido a criterios, principios y orientaciones distintos, a pesar de existir normas de carácter internacional.<sup>39</sup>

En muchos casos, la incorporación de los modelos de Calidad se ha llevado a cabo desde la gestión privada, donde se vienen aplicando a partir de mediados del siglo XX, pero sin adaptarlos a los propósitos, problemáticas y dinámicas propias de la Administración Pública, lo que explica en parte por qué no se ha logrado incrustar como una práctica permanente en la gestión pública, sino que ha dependido de la voluntad, intensión y la visión de los gobernantes en turno. A pesar de los diferentes modelos de aplicación que se han desarrollado, existe la preocupación por consolidar un enfoque común. Al respecto, se puede definir Modelo de Calidad como “[...] la agrupación de manera ordenada y racional de los elementos sobre los que se fundamenta la prestación de servicios de calidad que satisfagan las necesidades de los diferentes grupos de interés (stakeholders) optimizando el uso de los recursos internos.”<sup>40</sup> A través de tiempo se han hecho esfuerzos hacia la construcción de un enfoque común para la implementación y la gestión de la calidad en las organizaciones públicas, a partir de modelos y técnicas diseñadas para la gestión privada, pero que han sufrido un proceso de adaptación a los retos y necesidades de la gestión pública. Como explica Moyado Estrada, el auge en la implantación de estos modelos se dio primeramente en la Unión Europea. En esta región se puede observar que la calidad y sus diferentes modelos de implementación ha sido un vehículo para la convergencia entre las administraciones públicas de los países de la región, y dicha convergencia ha significado “[...] el establecimiento de cierto nivel de estandarización en la calidad de los servicios públicos, a partir de la consideración de las expectativas de los ciudadanos.”<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup>Parrado Salvador y Ruiz López Joaquín, “La gestión de calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis”, *Gestión de Calidad*, México, Siglo XXI Editores-EAPDF, 2010, p. 54

<sup>40</sup>*Ibid*, p. 55.

<sup>41</sup>Moyado Estrada, *Op cit*, p. 34.

Esta estandarización ha implicado cierta convergencia para lograr una orientación pública más orientada al ciudadano, por medio de la prestación de servicios de alto estándar, políticas y procedimientos de innovación y mejora continua, así como la selección de mejores prácticas para la implementación de la calidad y la excelencia. En resumen, se puede decir que la calidad ha apuntalado la convergencia de la gestión pública europea para elevar su rendimiento y los estándares en la prestación de servicios.

Al respecto resulta pertinente analizar los de los tres modelos de calidad prevaletentes: 1) El Modelo Europeo de Gestión de Calidad total de la *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, 2) El Marco Común de Evaluación (*Common Assessment Framework [CAF por sus siglas en inglés]*); 3) Modelo derivado de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, preparada por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y suscrita por los 25 países que la integran.

El revisar estos modelos permite mostrar el proceso de transición de la gestión pública hacia una gestión de calidad, en el cual se ha partido de la aplicación de modelos diseñados para el sector privado, hacia modelos adaptados a las necesidades y desafíos de las organizaciones públicas e impacto en la atención de las expectativas de los ciudadanos dejando atrás la etapa de imitación y pasando a otra de innovación. Cabe señalar que, si bien los modelos europeos llevan por lo menos una década de implementación y por lo tanto se cuenta con más elementos para analizarlos bajo la lupa, en el caso de los países subdesarrollados apenas se encuentra en la fase de ejecución.

#### *EFQM: Modelo Europeo de Gestión de Calidad*

Tiene su origen en la *European Foundation for Quality Management (EFQM)* fundada en 1988 por 14 multinacionales europeas con el objetivo de fortalecer la competitividad de las empresas de la región y así contrarrestar la importancia que venían cobrando en los mercados los productos japoneses y norteamericanos. Así surgió el Modelo de Gestión de Calidad Total bajo un

conjunto de criterios sistemáticamente articulados, cuya principal utilidad para las empresas fue el brindar herramientas para el autodiagnóstico de la gestión y servir de guía para la implementación de la calidad total. Existen cinco aspectos a destacar de este modelo: 1) Se refiere a las políticas y estrategias orientadas a la satisfacción del cliente, el objetivo fundamental para la gestión de calidad total; 2) Los resultados del negocio y los procesos constituyen el eje sobre el que se sustenta el modelo; 3) Liderazgo en virtud de la importancia que adquiere el compromiso de la dirección; 4) Satisfacción personal e 5) Impacto social. En este modelo el liderazgo significa una implicación clara de los líderes en los procesos de calidad total y en la proyección de la calidad hacia afuera de la organización. Otro elemento se refiere al modelo en que se formulan la política y la estrategia de la organización desde la visión de la calidad total y cómo se actualiza de forma permanente, bajo los siguientes ejes:

- Gestión de personal: acciones que impulsará la organización para involucrar a todo su personal en la tarea de mejora continua y en la dotación de facultades para tomar decisiones e impulsar iniciativas acordes con el proceso de calidad total.
- Recursos: abarcan los recursos financieros, los recursos de información, los recursos de infraestructura y servicios internos y los servicios tecnológicos.
- Procesos: estimular las acciones para la innovación y la creatividad en la mejora de los mismos.
- Satisfacción del cliente: impactar la percepción que los clientes tienen de los servicios y productos de la organización y las acciones definidas para lograr la satisfacción de los clientes.

Finalmente, otro aspecto central es la percepción que los empleados tienen de la propia organización, así como la percepción que tiene la sociedad de la organización a nivel de la comunidad en la que se encuentra inserta.

### *CAF: Primer modelo diseñado para el sector público*

Como señala Moyado Estrada, El CAF es el resultado de la cooperación desarrollada entre los países miembros de la Unión Europea y representa la primera metodología diseñada específicamente para gestión de la calidad en las organizaciones públicas. Denominado como Marco Común de Evaluación, el CAF busca facilitar la aplicación de técnica de gestión de calidad en las organizaciones públicas, proporcionando un modelo de autoevaluación del proceso de introducción de la calidad y sus herramientas, además de servir como puente entre modelos y metodologías utilizados entre las administraciones públicas de la Unión Europea, retomando los principios de mejores prácticas.

A partir de los principios básicos del EFQM, el CAF se adecua a las características específicas de las organizaciones públicas y busca la compatibilidad con los modelos organizacionales para facilitar la aplicación de técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública. En el fondo de los criterios del CAF se encuentra la búsqueda por impulsar un proceso de autoevaluación identificando los puntos débiles de la organización que la alta dirección transformará posteriormente en planes específicos de mejora.<sup>42</sup>

### *CICAGP: Modelo Iberoamericano de Calidad en la Gestión Pública*

Este modelo tiene como antecedente la publicación del documento *Una nueva gestión pública para América Latina* por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) donde se planteó la necesidad de que los Estados iberoamericanos adaptaran sus aparatos institucionales a la nueva realidad, mediante un modelo de gestión pública orientado a la búsqueda del bien común y la atención a las demandas de la sociedad. Es en este marco donde surge la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CICAGP) con el propósito de permitir al buen gobierno democrático desarrollar una gestión pública sustentada en la satisfacción del ciudadano

---

<sup>42</sup>*Ibid*, pág. 45.

como beneficiarios de servicios y programas públicos y generar resultados sujetándose a controles, por medio de la responsabilización, el control social y la rendición de cuentas. Según este documento, la calidad tiene que cumplir con los siguientes requisitos fundamentales:

1. La implementación de la calidad en la gestión pública requiere decisión política y perspectiva sistémica.
2. El enfoque de calidad institucional debe ser coherente con la calidad en el servicio.
3. Requiere ejes estratégicos, acciones e instrumentos para lograr una gestión pública de calidad del servicio.
4. Promueve la mejora permanente para satisfacer las necesidades y expectativas ciudadanas.
5. Se mide atendiendo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades ciudadanas.
6. Debe impulsarse a niveles de excelencia.

Además de otros factores, este modelo introduce como uno de sus ejes la atención de las necesidades y expectativas de los ciudadanos como parte esencial de la calidad en la gestión pública. Así mismo, introduce el factor de evaluación de la calidad y en conjunto visualiza el Modelo de Calidad como detonante del desarrollo institucional.

Si bien los tres modelos responden a circunstancias distintas y ponen el énfasis en ciertos enfoques o principios, estos coinciden en partir del criterio de liderazgo como elemento básico de la implantación del Modelo de Calidad. Los modelos EFQM y CAF coinciden en un segundo nivel al enfocar la gestión de los recursos humanos como un criterio básico, mientras que la CICAGP incorpora aquí dirección estratégica, tomando en cuenta que esta visión se hace necesaria entre las organizaciones públicas, las cuales no pueden sustraerse del medio en que se desenvuelven y, por lo tanto, deben considerar todos los elementos del contexto para determinar las pautas de dirección de las instituciones. Finalmente, los modelos EFQM y CAF comparten en la importancia que otorgan a la estrategia de planificación; sin embargo, la

CICAGP se distingue en tanto que presenta una visión sistémica donde destaca la necesaria interrelación entre los componentes del proceso de calidad. Esta perspectiva sistémica permite enfocar la calidad en dos dimensiones: 1) El cliente bajo una serie de actividades a satisfacer las necesidades del ciudadano; 2) Aseguramiento del desempeño interior, es decir, gestión y verificación de procesos, instauración de un sistema de dirección por calidad y control y manejo del sistema de calidad.

En América Latina, siguiendo el ejemplo de países como Japón, Estados Unidos, España, entre otros, ya es una realidad la incorporación de diversas herramientas propuestas para mejorar la calidad del gobierno.

Como señala Jaime Torres Fragoso, en el caso de Latinoamérica, a pesar de las diversas iniciativas para implementar la filosofía de la calidad al interior de las instituciones públicas, hay enormes retos y rezagos en materia de calidad en los servicios públicos. La población en general se muestra insatisfecha respecto de la calidad de los servicios ofrecidos por los gobiernos.

Para la aplicación de estos modelos en América Latina es necesario tomar en cuenta su situación actual. Los países de la región se encuentran en una profunda crisis de legitimidad al no ser capaces de dar una respuesta cabal a las demandas de la población en varias dimensiones. Además, los gobiernos municipales que juegan un papel estratégico en el andamiaje institucional del Estado al ser el nivel del gobierno más próximo a la sociedad, muestran administraciones débiles en sus capacidades de acción, frágiles institucionalmente y pobres en recursos y facultades. Algunos municipios se encuentran apenas en las etapas del desarrollo de los sistemas, procesos y procedimientos administrativos básicos. Así mismo, la calidad de los servicios municipales y su cobertura es deficiente debido a la falta de capacidad financiera y administrativa.

Sin embargo, en los últimos años se han hecho importantes esfuerzos para la modernización de la Administración Pública en la región. En este sentido destacan algunos premios como el Premio Nacional de Gestión Pública

de Brasil, y otros para Argentina, Ecuador y Chile. Otro esfuerzo importante es el llevado a cabo por el CLAD y el compromiso que quedó establecido mediante la firma de la Carta Iberoamericana que obliga a los gobiernos a promover una Administración Pública de calidad, entendida como la adecuada satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos-clientes a través de la ejecución de sus programas, políticas públicas y servicios.

El sentir de la ciudadanía en la región latinoamericana respecto a la actuación de los gobiernos en cuanto a la oferta de los servicios es desfavorable, por lo que se necesario replantar la forma en que se conciben los arreglos institucionales al interior de los gobiernos latinoamericanos, los objetivos, misiones, los valores, los procesos de atención y de servicios, la cultura organizacional, etc.<sup>43</sup>

#### **1.4. Enfoque al cliente, gestión de procesos y Calidad**

John Alford señala que, en las reformas gubernamentales de fin de siglo, el cliente ocupa un lugar central. Este nuevo enfoque se contrapone a los estereotipos que caracterizan al burocratismo formalista de administradores oficiosos, trámites interminables, uniformidad tediosa de servicios, entre otros. Sin embargo, pese a estas transformaciones y lo atractivo que pudieran parecer la gestación de servicios más centrados hacia el cliente, tales nociones no han sido aceptadas del todo por los académicos de la Administración Pública. Las principales objeciones parten del concepto de “costumer” en las circunstancias específicas del sector público señalando que ésta noción no caracteriza adecuadamente las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y los “miembros de lo público”. En particular, algunos autores consideran que se está devaluando al ciudadano, reduciéndolos a recipientes pasivos de servicios en lugar de agentes activos. Además, para complicar aún más la discusión, no hay un consenso de los términos que se aplican a los “miembros de lo público” con los que interactúan las organizaciones

---

<sup>43</sup>Jaime Torres Fragoso, “Posibilidades, progreso y desafío de la implementación de modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos”, *Revista de Estudios Gerenciales*, Vol. 27, núm. 119, 2011, p. 33.

gubernamentales, usando múltiples etiquetas como *customer*, consumidor, cliente, usuario, ciudadanos, contribuyentes o el público.<sup>44</sup>

Como señala el autor, en el sector privado, el *customer* arquetípico de los reformadores de la gestión es el que se involucra en un intercambio de mercado con una firma privada y cumple dos funciones: 1) expresar una preferencia respecto a qué valor pretende lograr de la empresa. Esto se concreta en una preferencia pagando por el bien o servicio a quien lo suministra. Así, el *customer* le da una justificación a la empresa para que suministre el producto; 2) consumir el bien o servicio, esto es, recibirlo del ofertante y derivar valor de su uso o de la satisfacción que produce. Este tipo de intercambio los economistas lo llaman “intercambio económico restringido”, pero las interacciones entre las organizaciones gubernamentales y los “miembros de lo público” difieren en diversas maneras del intercambio privado con el *customer*. Existen dos conjuntos de diferencias entre los *customers* del sector privado y los “público” de las organizaciones gubernamentales. La primera tiene que ver con quien desempeña las funciones primarias relativas a expresar preferencias y recibir bienes y servicios, mientras que la segunda concierne a la naturaleza de esas funciones. En una transacción en el sector privado, ambas son desempeñadas por la misma persona: el *customer*. Pero en el sector público, están asimétricamente divididas entre dos categorías de actores (los ciudadanos y los clientes) que hay que distinguir. Por una parte, el valor entregado por el gobierno es “consumido” por ambos, los ciudadanos (que reciben valor público) y los clientes (que reciben valor privado). Por otra parte, la función de expresar preferencias acerca de qué valor debería producirse (incluyendo cómo debería pagarse) es, primariamente, llevada a cabo por la ciudadanía a través del proceso político democrático. En una democracia, la función de expresar preferencias acerca del valor que las organizaciones gubernamentales deben producir, es desempeñada fundamentalmente por la ciudadanía (procesos de deliberación y representación política). La ciudadanía es en principio una colectividad, por lo

---

<sup>44</sup>Alford John, “Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social”, *Oyblc Administration Review*, vol. 62, 2002, p. 56.

que la determinación de lo que un gobierno y sus agencias deberían de hacer, es en esencia una elección colectiva como resultado de la interacción y deliberación política. La opción colectiva es un proceso con mediaciones, ya que se articula a través de los canales del gobierno representativo.

La elección del bien o servicio no es la única faceta de expresión de preferencias que caracteriza al sector público: la otra es pagar por ello. En grandes rasgos, la actividad gubernamental es pagada por los contribuyentes, que en gran medida coincide con la ciudadanía. Así, el autor establece una tipología donde hay una distinción primaria entre aquellos que reciben valor público de la organización gubernamental –ciudadanos- y aquellos que se ven afectados en su valor privado: clientes. Esta última categoría comprende a aquellos con los que la agencia de gobierno se maneja en su “punto de venta”, su “público contacto”, con los cuales tiene interacciones más directas. En el caso de la ciudadanía, la naturaleza colectiva del valor provisto vicia el vínculo entre el pago y el beneficio individual, tornando de ese modo en indirecto el intercambio realizado. Además, no puede decirse que los obligados tengan una preferencia positiva por el servicio. Se puede decir en resumen que los miembros atendidos por las agencias gubernamentales no exhiben el carácter esencial de *customers*.

Para finalizar se puede decir que el modelo de *customer* del sector privado tiene validez limitada en el contexto del sector público; por lo tanto, un enfoque hacia el *customer* basado en el intercambio económicos es de dudosa utilidad en materia gubernamental. Sin embargo, es posible utilizar este enfoque si se mantiene abierta la opción de una noción más amplia del concepto de intercambio. En este sentido, lo que resaltaría es que las agencias gubernamentales tienen que generar cosas para ofrecer a los clientes que él o ella quieren o valoran. Por lo tanto, lo que caracteriza a un enfoque centrado en el cliente tiene que ver con la idea de obtener su consentimiento siendo consciente de lo que desean, lo que finalmente lleva la generación de valor público. En este sentido, se trata de realizar un proceso de introspección en la mente del cliente para tratar de conocer lo que la gente espera recibir para la provisión de bienes y servicios conlleve un beneficio para la sociedad que sea

valorado por la sociedad. Por ejemplo, para combatir el narcomenudeo alrededor de las escuelas, una estrategia sería la restauración de espacios públicos como parques y centros deportivos para que los jóvenes puedan esparcirse y realizar deporte, siendo que al atacar ese problema de salud pública se está generando ese valor público brindándole a la sociedad mejores condiciones para desarrollarse. De esta forma, a partir de una concepción más amplia del concepto de intercambio, las agencias de gobierno pueden procurar que los ciudadanos se involucren más en las instituciones y en los procesos de gobierno.

Como señala Luis F. Aguilar Villanueva, hay una interdependencia productiva entre estrategia y calidad, en el sentido de que la estrategia define la orientación de la gestión de calidad y lo hace socialmente relevante a identificarle los productos del valor social, mientras la calidad hace que la estrategia se convierta en un plan de acción efectivo, puesto que asegura que las acciones contempladas por el plan se efectúan conforme a los atributos requeridos para que el producto final tenga el valor deseado. La gerencia de calidad formula los estándares y procedimientos tanto directivos como operativos que razonablemente garantizan las condiciones para que los productos cumplan con sus promesas, respondan a las expectativas de sus clientes y generen el valor superior exigido. Sin embargo, es importante destacar esta dirección de calidad tiene límites en la Administración Pública. Una insistencia por mejorar y asegurar la calidad de los servicios gubernamentales sin discutir o ponderar previamente cuáles son los que generan realmente valor público a los ciudadanos y sus comunidades, puede resultar contraproducente.<sup>45</sup>

Por lo anterior, cabe precisar que el Modelo de Nueva Gestión Pública y Calidad permite generar un valor agregado en el actuar institucional de las organizaciones, ya que en el centro del mismo se encuentra el satisfacer las necesidades de la ciudadanía garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de sus expectativas bajo los estándares más altos. En este sentido, resulta de

---

<sup>45</sup> Aguilar Villanueva, *Op cit*, p. 322.

primera importancia la implementación de este modelo administrativo al interior de la Comisión Nacional de los Derechos a fin de que ésta cumpla con su mandato constitucional de salvaguarda de los Derechos Humanos de todas las personas y atención a presuntas violaciones de los mismos.

## **CAPÍTULO 2. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEFENSA DE LA LABOR PERIODÍSTICA EN MÉXICO**

### **2.1. La Comisión Nacional de los Derechos: origen y funcionamiento**

Los antecedentes más lejanos de la CNDH se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 que promovió Ponciano Arriaga en San Luis Potosí. A partir de la segunda mitad del siglo XX y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público. Así, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente frente al poder público. Así mismo, el 3 de enero de 1979, se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría del Vecino que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

Por otra parte, el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero, respectivamente. Más adelante, el 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Meses después, el 22 de diciembre, se configuró la Defensoría de Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro. Además, en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procedería Social el 25 de enero de 1989.

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado “Sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos”.

Finalmente, el 13 de septiembre de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 102 apartado b con el propósito de fortalecer y vigorizar a los organismos defensores de los Derechos Humanos, con lo que se modifica el procedimiento de designación de los titulares y los consejeros de los organismos, amplía su esfera de competencias e impone la rendición de cuentas:

*Artículo 102.*

*A. (...)*

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

*Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.*

*Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.*

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

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.*

*El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.*

*El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.*

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.*

Por medio de esta reforma, se dio el proceso de declaración como órgano constitucional autónomo de la CNDH con el cual dicho organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión presupuestaria, lo que significó un gran avance ya que le dio elementos a dicha Comisión y su Ombudsman para cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.

### *Atribuciones*

La protección y defensa de los Derechos Humanos en México fue elevado a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas consecuencias, establecieron organismos especializados para atender quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatoria de Derechos Humanos por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias, denuncias y quejas ante la autoridades correspondientes.

El objetivo principal de dicha reforma, radicó en fortalecer la política que el Estado mexicano venía impulsando en materia de Derechos Humanos, a partir de la experiencia y los importantes resultados que la CNDH había obtenido.

A fin de buscar el perfeccionamiento de la institución modificando su diseño para otorgarle mayor presencia en el país y en el mundo, con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este

organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Con esta reforma se aseguró la independencia de la Comisión, construyéndose el nuevo diseño institucional que se requería para cumplir un papel más dinámico y proactivo en la sociedad mexicana.

Para cumplir con los objetivos citados y de acuerdo con la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha institución tiene como atribuciones:

- 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 en los siguientes casos:
  - a. Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
  - b. Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien, cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el

- cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
  - VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;
  - VIII. Proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en 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. Expedir su Reglamento Interno;
  - XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;
  - XII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
  - XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
  - XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;
  - XV. La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
  - XVI. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el

Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, y  
XVII. Las demás que le otorgue la presente Ley y otros ordenamientos legales.<sup>46</sup>

Cabe hacer mención que las quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

La intención de otorgarle estas atribuciones a la CNDH a partir de la reforma mencionada fue que en su labor no se limitara a una tarea burocrática de procesamiento de quejas, sino al impulso efectivo de acciones orientadas a la protección y salvaguarda de los Derechos Humanos.

En suma, la CNDH ha transitado un largo camino para construir un modelo de gestión que responda al fortalecimiento y consolidación de la cultura de respeto de los Derechos Humanos; su desarrollo ha evolucionado con cambios que contribuyen al avance democrático de México sentando nuevos paradigmas acerca de la manera en que el servicio público debe actuar en beneficio de la sociedad.

#### *Asuntos de no competencia de la CNDH*

1. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
2. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
3. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

---

<sup>46</sup>Ley de la Comisión nacional de los Derechos Humanos, CNDH, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1992.

4. Por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.
5. Conflictos entre particulares.

#### *Acuerdos de no responsabilidad*

Si al concluir la investigación de la queja se demuestra la no existencia de violaciones a Derechos Humanos, o de no haberse acreditado éstas de manera fehaciente, entonces se elabora un “Acuerdo de No Responsabilidad” que debe contener los siguientes aspectos:

- I. Antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de Derechos Humanos.
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la no violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquellas en las que se soporta la violación.
- III. Análisis de las causas de no violación a Derechos Humanos.
- IV. Conclusiones.

Los acuerdos de no responsabilidad son notificados de inmediato a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos involucrados y serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Cabe señalar que este tipo de acuerdos que expide la CNDH se refieren a casos específicos, por lo que no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

Las inconformidades ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrán presentarse a través de los recursos de queja y de impugnación.

## *Recurso de Queja*

Esta instancia, con sustento en el Reglamento ya citado, procede en los siguientes supuestos:

1. Por las omisiones en que hubiera incurrido un Organismo Local de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos humanos, siempre y cuando esa omisión hubiese causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja.
2. Por la manifiesta inactividad del Organismo Local de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de Derechos Humanos.

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de queja es necesario:

1. Que el recurso sea interpuesto ante la Comisión Nacional.
2. Que el recurso sea suscrito por la persona o personas que tengan el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por el Organismo Local cuya omisión o inactividad se recurre.
3. Que el recurso contenga la expresión de las acciones u omisiones atribuibles al organismo local en el trámite de la queja; o, hayan transcurrido por lo menos seis meses desde la fecha de presentación del escrito de queja ante el organismo local y exista una inactividad manifiesta durante ese lapso.
4. Que el referido Organismo Local, respecto del procedimiento de queja que se recurre, no haya dictado recomendación alguna o establecido resolución definitiva sobre el mismo.

El recurso de queja deberá presentarse por escrito ante la Comisión Nacional y, en caso de urgencia por correo, fax o telégrafo. En ese documento se indicarán con precisión la omisión o actitud del Organismo Local, los agravios generados, así como las pruebas correspondientes.

Posteriormente, la CNDH solicitará al Organismo Local un informe del caso y las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta, los cuales serán analizados para la emisión de una resolución que puede ser:

1. Recomendación dirigida al Organismo Local correspondiente, a fin de que subsane la omisión o inactividad recurrida.
2. Acuerdo de no responsabilidad dirigido al Organismo Local correspondiente, cuando los agravios hechos valer por el recurrente sean falsos o infundados.
3. Acuerdo de atracción de la queja cuando se considere que el asunto es importante y el Organismo Local puede tardar mucho en expedir su recomendación.

### *Recurso de Impugnación*

Se puede recurrir a dicho recurso por:

1. Por las resoluciones definitivas tomadas por un Organismo Local de Derechos Humanos. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos.
2. Por el contenido de una recomendación dictada por un Organismo Local de Derechos Humanos, cuando a juicio del quejoso éste no intente reparar debidamente la violación denunciada.
3. Por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento de la autoridad hacia una recomendación emitida por el Organismo Local de Derechos Humanos.

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de impugnación es necesario que:

1. El recurso sea interpuesto directamente ante el correspondiente Organismo Local de Derechos Humanos.

2. El recurso sea suscrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por el respectivo Organismo Local de Derechos Humanos.
3. El recurso se presente ante el respectivo Organismo Local dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la recomendación.

El recurso de impugnación deberá presentarse por escrito ante el Organismo Local respectivo y con una descripción concreta de los agravios generados al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuente.

Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de impugnación pueden ser:

1. La confirmación de la resolución definitiva del Organismo Local de Derechos Humanos.
2. La modificación de la propia recomendación, caso en el cual formulará, a su vez, una Recomendación al Organismo Local.
3. La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el Organismo Local respectivo.
4. La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del Organismo Local por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

### *Estructura y Organización de la CNDH*

La Comisión Nacional se integrará con los siguientes órganos: la Presidencia; el Consejo Consultivo; seis Visitadurías Generales; la Secretaria Ejecutiva, y la Secretaria Técnica del Consejo Consultivo.

El Presidente es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional y le corresponde ejercer las funciones directivas, durará en su encargo cinco años, con posibilidades de ser reelecto por otro periodo.

El Consejo Consultivo es el órgano colegiado de la CNDH integrado por diez miembros de la sociedad civil elegidos por la Cámara de Senadores, quienes definen los lineamientos generales de actuación de la CNDH, aprueban su reglamento interno, dictan las normas internas de la institución y colaboran con el Presidente, opinando sobre el proyecto del informe anual, solicitan información adicional sobre los asuntos en trámite y conocen el informe sobre el ejercicio presupuestal.

Los Visitadores Generales tienen encomendada como función esencial dentro de la CNDH, la admisión e investigación de las quejas e inconformidades: realizan las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de Derechos Humanos; realizan investigaciones y los estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación y acuerdos correspondientes. Por delegación del Presidente pueden interponer denuncias penales y dar seguimiento a las diligencias y actuaciones; entre otras funciones.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> A la Primera Visitaduría General le corresponde atender violaciones cometidas por autoridades de carácter federal. A cargo de esta Visitaduría se encuentran 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. La Segunda Visitaduría General atiende también quejas de las que se desprende presunta violación de derechos humanos atribuibles a autoridades federales de las siguientes instituciones: Administración General de Aduana; Comisión Federal de Electricidad; Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; Comisión Nacional del Agua; Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; CONACULTA; Ferrocarriles Nacionales; Instituto Federal Electoral; Instituto Mexicano de la Juventud; Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; Instituto Nacional de Antropología e Historia; Instituto Nacional de Bellas Artes; Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores; Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; Petróleos Mexicanos; Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; Procuraduría Federal del Consumidor; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Economía; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Marina; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Servicio Postal Mexicano; Sistema de Administración Tributaria; y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otras. A la Tercera Visitaduría General le corresponde atender asuntos relacionados con autoridades de carácter federal, de manera preponderante, aquellas relacionadas con hechos violatorios en reclusorios y centros de internamiento de menores. A la Cuarta Visitaduría corresponde conocer de quejas e inconformidades por presuntas violaciones a los derechos humanos de

La Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo son órganos auxiliares de la Presidencia de la CNDH. La estructura de la institución de detalla a continuación:

### Organigrama de la CNDH



Fuente: elaboración propia

cualquier naturaleza jurídica, particularmente de los individuos, pueblos y comunidades indígenas que se presenten ante la Comisión Nacional, atender quejas sobre seguridad social en materia de vivienda, así como conocer y resolver quejas sobre violaciones a los derechos de la mujer, vulneración de derechos en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como de los derechos de los reclusos de extracción indígena. La Quinta Visitaduría General, además de participar en el Programa General de Quejas, es responsable del Programa de Atención a Migrantes, del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos y, desde noviembre de 2007, del Programa contra la Trata de Personas. De esta Visitaduría dependen 10 Oficinas Foráneas de la CNDH, ubicadas en Tijuana, Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nogales, Sonora; Reynosa, Tamaulipas; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Coatzacoalcos, Veracruz; Villahermosa, Tabasco; Ixtepec, Oaxaca; San Cristóbal de las Casas y Tapachula, Chiapas. A la Sexta Visitaduría General le corresponde conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos Humanos, por violaciones cometidas por autoridades de carácter federal, realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; de no ser así, formular los proyectos de Recomendación correspondientes. Esta Visitaduría tendrá competencia en el conocimiento de asuntos laborales, ambientales, culturales y de carácter económico y social.

Por lo anterior, cabe preguntarse si bajo esta normatividad y diseño institucional la Comisión está dando cumplimiento al apartado b del Art. 102 constitucional. El Sistema de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos conformado por la CNDH y las comisiones estatales tiene como razón de ser una lucha permanente por garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho y las libertades fundamentales de cualquier persona bajo los principios de igualdad, justicia y seguridad.

La evolución de la CNDH ha sido notable y su labor se ha ido perfeccionando; sin embargo, ello no implica que existan graves deficiencias en su actuar en cuanto la protección de los Derechos Humanos de la población en general y de los periodistas en particular que han sido víctimas de crecientes agresiones en los últimos años. De ahí la importancia de analizar el estado que guarda la libertad de expresión en el país y la tarea periodística a luz de las transformaciones institucionales que deben hacerse al interior de la CNDH para cumplir con las expectativas ciudadanas.

## **2.2. La Libertad de Expresión como un Derecho Humano**

Para Miguel Carbonell, la libertad de expresión es una de las condiciones de existencia y de sustentabilidad de un régimen democrático; en otras palabras, la libertad de expresión es condición necesaria-aunque no suficiente-para que se pueda considerar que en determinado país hay democracia.<sup>48</sup>

La posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas es uno de los bienes más preciados para una sociedad y que constituye además un requisito para la construcción de lo que Jürgen Habermas llama “racionalidad discursiva o comunicativa”. Para este autor, dicho proceso permite la generación de consensos y la toma de decisiones entre los componentes de los diversos grupos que conforman una sociedad

---

<sup>48</sup> Carbonell Miguel, “El fundamento de la libertad de expresión en la democracia constitucional”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 45, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3634/5.pdf> (consultado el 24-06-2016 a las 11:34).

dando cauce para la expresión de disensos, los cuales en una democracia son tan necesarios como los acuerdos. La deliberación pública realizada en libertad es una de las características que sustentan y dan vida a los modernos regímenes democráticos sin la cual sería imposible entenderlos. En palabras de Ignacio Villaverde: “[...] en los Estados democráticos, la libre discusión es un componente jurídico previo a la toma de una decisión que afecta a la sociedad e inexcusable para su legitimación [...]. Sin una discusión libre no es posible una realización cabal del Estado democrático.”<sup>49</sup>

La libertad de expresión es lo que permite la creación de la opinión pública que resulta esencial para darle contenido y operatividad a varios principios del Estado constitucional como el derecho a la información, el derecho de participación o los derechos en materia de participación política. En este sentido, la existencia de una opinión pública libre y robusta también es una condición para el funcionamiento de la democracia representativa.

El intercambio de opiniones e informaciones que se origina en la discusión pública contribuye a formar la opinión personal, la cual al juntarse con las de los demás integrantes de la comunidad, conforma la opinión pública que acaba manifestándose como la voluntad jurídica del Estado a través de los canales de la democracia representativa.

En ese sentido, El Tribunal Constitucional Español al respecto de la institución de la opinión pública, ha sostenido en una de sus primeras sentencias que sin una comunicación pública libre: “[...] quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática [...] que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política.”<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Ignacio Villaverde, “Hacia un nuevo paradigma constitucional de las libertades de expresión e información” en Carbonell, *Ibid*, pág. 81.

<sup>50</sup> Tribunal Constitucional Español, Sentencia 6/1981.

En otro pronunciamiento, el mismo Tribunal califica a la opinión pública como una institución política fundamental: “[...] indisolublemente ligada al pluralismo político que es el valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático.”<sup>51</sup> Así mismo, manifiesta que “[...] el principio democrático presupone el derecho de los ciudadanos a contar con una amplia y adecuada información respecto de los hechos, que les permite formar sus convicciones y participar en la discusión relativa a los asuntos políticos.”<sup>52</sup>

En la misma línea, la Declaración francesa de 1789 se refiere a la libertad de expresión, es su artículo 11, con las siguientes palabras: “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados por el hombre; todo ciudadano, puede, por lo tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.”<sup>53</sup>

De lo anterior se desprende que la libertad de expresión tiene como consecuencia la prohibición de toda forma de censura en un doble sentido: por un lado, no se puede censurar los interlocutores en cuanto sujetos dotados de la posibilidad de participar en los debates de la *res publica*; por otro, no se puede censurar -al menos de forma previa- los contenidos posibles de la discusión ya que, en principio, todos los temas son discutibles dentro de una democracia.

Prueba de ello es lo que establece la Organización de los Estados Americanos en la “Declaración de principios sobre la libertad de expresión” donde se señala que:

- La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es,

---

<sup>51</sup> Tribunal Constitucional Español, Sentencia 12/1982

<sup>52</sup> Tribunal Constitucional Español, Sentencia 159/1986.

<sup>53</sup> *Declaración Universal del Hombre y del Ciudadano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 2, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf> (consultado el 23-05-2016 a las 14:20).

además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.

- Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente [...].
- Todas las personas deben de contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión e información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos del libre flujo informativo, violan el derecho a la Libertad de Expresión.
- Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el Derecho a la Libertad de Expresión reconocido en los instrumentos internacionales.
- El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción de material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.<sup>54</sup>

En este mismo sentido, como se señala en el Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de

---

<sup>54</sup> Organización de los Estados Americanos, *Declaración de principios sobre la libertad de expresión*, suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993, p. 10.

expresión de las Organización de las naciones Unidas, la libertad de expresión constituye un pilar fundamental para la vigencia de una sociedad abierta, plural y democrática. Los principales instrumentos internacionales de los Derechos Humanos consagran dicha libertad y son varios los organismos internacionales que a nivel mundial y regional se ocupan de supervisar y evaluar su cumplimiento.<sup>55</sup>

En dicho informe se explica que para los expertos independientes que a nivel internacional promueven la libertad de expresión, los principales desafíos que enfrenta ese derecho a nivel mundial son: los mecanismos ilegítimos de control gubernamental sobre los medios de comunicación; la vigencia de leyes penales que criminalizan la difamación; la violencia contra los periodistas; las limitaciones al derecho de acceso a la información; la discriminación en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, particularmente en agravio de los grupos históricamente menos favorecidos; las presiones comerciales que amenazan la capacidad de los medios de comunicación de difundir contenidos de interés público; los obstáculos que padecen emisoras públicas y comunitarias; las restricciones injustificadamente amplias de expresión con motivo de los retos que enfrenta el mundo en materia de seguridad; los esfuerzos de algunos gobiernos para controlar el potencial que ofrece internet y la falta de acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación por parte de la mayoría de la población.

Resulta de relevancia que los desafíos detectados a nivel mundial se manifiestan igualmente en México, y en ciertas ocasiones, en algunas de sus formas más agudas y lacerantes como es son el homicidio y la desaparición de las personas que ejercen el periodismo.

---

<sup>55</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, 2016.

### **2.3. La responsabilidad de los periodistas**

Como se mencionó en el apartado anterior, el Derecho a la Libertad de Expresión es fundamental para la ciudadanía en general, pero sobre todo para los periodistas en particular, ya que a partir del mismo éstos pueden divulgar información útil e importante para la sociedad sin ningún tipo de coacción o restricción, salvo lo expresamente señalado en la ley.

Sin embargo, cabe destacar que el Derecho a la Libertad de Expresión corre en ambas direcciones en cuanto a que implica también el Derecho de la ciudadanía de recibir información de calidad que sirva para la formación de una opinión pública crítica, contestaría e inteligente que permita enriquecer el debate nacional entorno a la actuación de los gobernantes y los grandes desafíos que enfrenta México. Es decir, no basta con que la ciudadanía cuente con cualquier tipo de información proporcionada por los periodistas y los medios, sino que ésta debe ser verificada, equilibrada, plural, contextualizada y elaborada con estándares de calidad cumpliendo con criterios establecidos, medibles y comprobables. Esto implica una corresponsabilidad de parte del gremio periodístico de capacitarse a fin de contar con mayores herramientas cognoscitivas y técnicas para cumplir con los estándares antes mencionados a efecto de que la Libertad de Expresión que ejercen sea informada y que la información que difunden a la sociedad cumpla con la más alta calidad en cuanto al conocimiento sobre el tema.

En los últimos diez o quince años el periodismo en México ha evolucionado y hoy en día los periodistas tienen una mejor preparación educativa, disponen de más y mejores herramientas tecnológicas, cuentan con un mayor acceso a la información pública y, a pesar de las agresiones y violencia de la que han sido víctimas, se puede decir que por regla general la libertad de expresión es muy amplia pudiéndose hablar y discutir de cualquier tema abiertamente.

No obstante, estos cambios no han representado un vuelco hacia la calidad del periodismo que se realiza y por lo tanto los productos informativos

que se entregan a la ciudadanía no corresponden a sus expectativas y necesidades.

Los medios constituyen una de las vías en las sociedades modernas para garantizar uno de los derechos individuales de la humanidad: el estar bien informado. Una persona con información de calidad tendrá una visión más completa sobre los acontecimientos que lo afectan, contará con herramientas para analizar y formarse una opinión propia; éste es un requisito previo a la participación individual u organizada. Así, la edificación de una democracia fortalecida tiene, entre otros requisitos, la construcción de ciudadanía, es decir, de una comunidad informada que participe en la deliberación política de los asuntos nacionales.

Como un factor determinante que incide en la operación de las libertades y derechos individuales, los medios de comunicación están obligados a mantener, un ojo crítico sobre los principios que rigen su actuación, particularmente en lo que respecta a la labor periodística. Esto significa hacerse de mejores procedimientos e instrumentos para ofrecer a los ciudadanos informaciones elaboradas con estándares profesionales y éticos que les garantice poder pensar, hablar y actuar en la vida pública con certeza, seguridad y autonomía.

El acceso a la información es un derecho ciudadano y su ejercicio, un requisito para influir en la vida pública de manera libre, razonada y responsable. Quienes tienen un mejor acceso a una mejor información sobre un asunto lo conocen mejor y pueden pronosticar con mayor certeza sus beneficios o perjuicios. Una mejor dotación de información contribuye a una mayor participación en el espacio público, desde la emisión del voto hasta la aceptación de políticas públicas.

En otras palabras, la información de calidad es un requisito para una democracia de calidad, en tanto que es la materia prima de la deliberación pública, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Como señala Bill Kobach “[...] el propósito del periodismo consiste en proporcionar al

ciudadano la información que necesita para ser libre y capaz de gobernarse a sí mismo.”<sup>56</sup>

Así, resulta de primera necesidad la profesionalización y actualización del gremio periodístico, así como el establecimiento de mecanismos de observancia de prácticas éticas que en su conjunto doten a su labor de estándares de calidad que sirva para consolidar la existencia de una ciudadanía bien informada, pilar de una democracia vigorosa. Por lo tanto, la capacitación de los periodistas debe ocupar un lugar relevante en la discusión de los próximos años para alcanzar las metas de calidad que se pretenden y el país avance en la generación de un debate público de alto nivel.

#### **2.4. La Libertad de Expresión en México y la situación del ejercicio periodístico**

La libertad de expresión puede definirse como: “Derecho humano fundamental que consiste en la libertad de expresar, recibir, y difundir las opiniones, pensamientos e informaciones por cualquier medio posible, sin limitación de fronteras y sin otro límite que no sean los derechos de terceros, la protección de la seguridad nacional, el orden, la salud o moral pública. Estos límites deben de quedar establecidos en la Leyes y no deben a quedar a criterio de los funcionarios o autoridades públicas.”<sup>57</sup>

La Suprema Corte de la Nación en el Amparo 6/2009 respecto de la Libertad de Expresión y el derecho a la información, argumentó que éstos son dos derechos funcionalmente esenciales a la estructura del Estado constitucional de Derecho que tienen una doble faceta, por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual, espacios que deben de ser respetados y protegidos por el Estado y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva e institucional que los convierte en

---

<sup>56</sup> Red Periodismo de Calidad *et al.*, *Propuesta de indicadores para un periodismo de calidad en México*, México, Universidad Iberoamericana, 2006, p. 18.

<sup>57</sup> Darío Ramírez, coord., *Guía práctica sobre la libertad de expresión en México*, México, Artículo 19- CENCOS, p. 19, [http://coberturaderiesgo.articulo19.org/wp-content/uploads/2013/07/guia\\_practica\\_difamacion.pdf](http://coberturaderiesgo.articulo19.org/wp-content/uploads/2013/07/guia_practica_difamacion.pdf) (consultado el 23-06-2016 a las 17:20).

piezas centrales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

Son libertades que tienen tanto una dimensión individual como social, y exige no sólo que los individuos no vean impedida su posibilidad de manifestarse libremente, sino que se respete también su derecho como miembros de un colectivo de recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. La libertad de expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas, es imprescindible no sólo como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para ejercer plenamente otros derechos fundamentales (de asociación y de reunión, de petición o de votar y de ser votado) y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país: si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, sería imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos y comprometidos con los asuntos públicos atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir con la función que les corresponde en un régimen democrático.<sup>58</sup>

Además, en el Amparo 23/2015 donde se presenta un conflicto de derechos fundamentales —el derecho a la libertad de expresión y de información de la quejosa frente al derecho al honor del tercero perjudicado- la Libertad de Expresión y el derecho a la información operan en forma diversa tratándose de personajes públicos, quienes, como las personas privadas, se encuentran protegidos constitucionalmente en su intimidad o vida privada, por lo que podrán hacer valer su derecho a la intimidad frente a las opiniones, críticas o informaciones lesivas. La solución de este tipo de conflictos ameritará un ejercicio de ponderación entre los derechos controvertidos, a efecto de determinar cuál de ellos prevalecerá en cada caso. Así, el interés público que tengan los hechos o datos publicados, será el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad, en donde el derecho a la intimidad debe ceder a

---

<sup>58</sup> Suprema Corte de la Nación, *Amparo 6/2009*.

favor del derecho a comunicar y recibir información, o a la libertad de expresión cuando puedan tener relevancia pública, al ser un ejercicio de dichos derechos la base de una opinión pública libre y abierta en una sociedad. Por consiguiente, en la solución al conflicto entre la libertad de expresión y el derecho a la información, frente al derecho a la intimidad o a la vida privada, deberá considerarse el caso en concreto, a fin de verificar cuál de estos derechos debe prevalecer distinguiéndose, en el caso de personas públicas a la mayor o menor proyección de la persona, dada su propia posición en la comunidad, así como la forma en que ella misma ha modulado el conocimiento público sobre su vida privada. Así mismo, determinar si se trata del ejercicio de la libertad de expresión o de la libertad informativa debe realizarse un análisis preciso entre qué manifestaciones constituyen hechos y cuándo se está expresando una opinión o un juicio de valor, para efectuar sucesivamente un examen de la veracidad de aquéllos, y verificar la existencia o ausencia de expresiones injuriosas o innecesarias para la crítica que se realiza respecto de éstos, ya que no distinguir entre los hechos y los juicios de valor, produce el riesgo de vaciar la libertad de información bajo el abrigo de la libertad de expresión, legitimando la difusión de informaciones manifiesta o evidentemente falsas y sobre las que no se ha realizado una mínima labor de investigación, simplemente vinculándolas a determinados juicios de valor u opiniones.<sup>59</sup>

En la Opinión Consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ésta concluyó que una ley restrictiva como la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse o para transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que establece lo siguiente:

*13.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir*

---

<sup>59</sup> Suprema Corte de la Nación, *Amparo 23/2009*.

*informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

*13.2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*

- a) el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o*
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

*13.3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*

*13.4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*

Así, una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas.<sup>60</sup>

En este mismo sentido, en el caso de "Olmedos Bustos vs. Chile", en donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos debía resolver acerca de si hubo violación por parte del Estado de Chile respecto a la libertad de conciencia y de religión y libertad de pensamiento y de expresión por la censura del filme cinematográfico denominado "La última tentación de Cristo",

---

<sup>60</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-5/85*.

determinó que la prohibición de la exhibición de la película por parte de la Corte de Apelaciones de Santiago, ratificada por la Corte suprema de Justicia de ese país, viola el artículo 13 de la convención, ya que el ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión no puede estar sujeto a censura previa. Además, el objeto de esta norma es proteger y fomentar el acceso a la información, a las ideas y expresiones artísticas de toda índole y fortalecer la democracia pluralista.<sup>61</sup>

En el Estado mexicano el Derecho a la Libertad de Expresión se consagra dentro del título “De los Derechos Humanos y sus Garantías” de su Constitución Política, en el artículo 6º que en su primer párrafo dice:

- *Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

Así mismo, el artículo 7º de ese ordenamiento legal en su primer párrafo, prevé la libertad de prensa:

- *Artículo 7o. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.*

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante LPDDDHHP), promulgada el 25 de junio de 2012, define a los periodistas como: “Las personas físicas, así como medios de

---

<sup>61</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Olmedo vs. Bustos* (sentencia del 5 de febrero de 2001).

comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen. ”<sup>62</sup>

La CNDH ha tomado en cuenta lo expresado por la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-5/85 sobre Libertad de Expresión, en la cual determinó que "El periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional [...]"<sup>63</sup>.

Dado que la Quinta Visitaduría atiende conjuntamente tanto a los periodistas como a defensores de Derechos Humanos, cabe definir a los segundos como: “[...] los individuos, los grupos y las instituciones que contribuyen a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos.” <sup>64</sup>

Como se señala en el informe de la Relatorías de la Organización de las Naciones Unidas, el Estado mexicano enfrenta una situación crítica de violencia e inseguridad en donde el pleno goce de libertad de expresión de opinión se ha visto fuertemente comprometido en este contexto. Entre los graves obstáculos que enfrenta México, destaca el asesinato contra periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, así como la impunidad generalizada en estos casos. Lo que preocupa grandemente a organizaciones internacionales y

---

<sup>62</sup>*Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas*, publicada en el DOF el 25 de junio de 2012.

<sup>63</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-5/85*, 13 de noviembre de 1985, p .21.

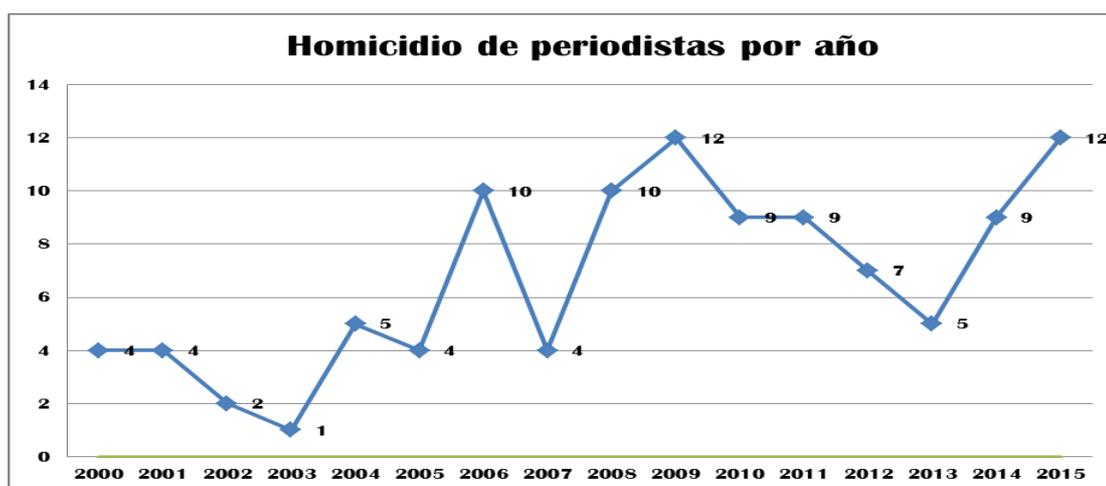
<sup>64</sup>ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos*, marzo de 1999.

expertos, es la tendencia en el país hacia una intensificación de la violencia contra los periodistas y la inacción del Estado frente a la misma.

En este sentido, el Estado tiene como razón de ser garantizar los derechos de los gobernados y en tal medida, garantizar que no se cometan agravios contra los periodistas; tiene además la obligación de investigar, procesar, juzgar y en su caso, sancionar a los autores de dicha violencia.

Como se muestra en la siguiente gráfica, de 2000 al 31 de enero de 2016 en la CNDH se ha registrado el homicidio de 109 periodistas y comunicadores; del año 2005 a 2015, se han documentado 20 desapariciones de periodistas y 48 atentados en contra de instalaciones de diversos medios de comunicación.

**Gráfica 1**



Fuente: Elaboración propia

Además, en el informe “Estado de Censura” de Artículo 19, se señala que en lo que va del actual sexenio en México cada 26.7 horas un comunicador es agredido<sup>65</sup>, mientras que el Comité para la Protección de Periodistas en su informe comunica que México se ubica en el séptimo lugar respecto del ranking

<sup>65</sup> Informe “Estado de censura 2015”; Artículo 19; <https://es.scribd.com/doc/259296791/Estado-de-censura-Informe-2014-sobre-violencia-contra-la-prensa> (consultado 23-04-2016 a las 20:40).

mundial que realiza el Comité para la Protección de los Periodistas relativo al nivel de impunidad respecto de casos de periodistas asesinados.<sup>66</sup>

En estos casos señalado, las formas de agresión y censura se pueden dar tanto de manera directa a través de a) censura previa, b) prohibición de publicaciones y c) homicidio, ejecución extrajudicial, desaparición forzada de personas, secuestro, amenazas, allanamiento de morada, atentados a medios de comunicación, etc., como de manera indirecta a través de: a) aplicación de sanciones penales-acoso judicial, b) asignación de recursos públicos (marcos regulatorios que permiten la discrecionalidad del Estado o publicidad oficial), c) modificación de contenidos, d) negativa de acceso a las instituciones y a la información pública como represalia y e) abuso de autoridad regulatoria y de inspección.

La CNDH ha dado puntual seguimiento a las condiciones en las que se desenvuelve el gremio periodístico a través de la Recomendación General número 17 (agosto de 2009) y la Recomendación General número 20 (15 de agosto de 2013). Si bien estos pronunciamientos buscaban incidir en la política pública de los Estados y de la federación en materia de protección a la Libertad de Expresión de manera positiva, las cifras muestran que lejos de disminuir, los ataques a periodistas y a medios de comunicación se han acentuado en los últimos años.

En la Recomendación General número 24 de febrero de 2016 “Sobre el Ejercicio de la Libertad de Expresión en México” se señala la ineficacia del Estado mexicano en su labor de garantizar la vida, la integridad y la seguridad de los periodistas y de sus familias. Esta recomendación fue motivada a partir de la falta de políticas públicas encaminadas a garantizar un periodismo libre de cualquier tipo de intimidación; así como la deficiente actuación por parte de las autoridades ministeriales encargadas de investigar las agresiones de las que es objeto este gremio, lo cual continúa generando múltiples violaciones a

---

<sup>66</sup> Comité para la Protección de periodistas, *Informe Getting away with murder*, <https://cpj.org/reports/2015/10/impunity-index-getting-away-with-murder.php> (consultado 25-05-2016 a las 18:50).

los Derechos Humanos de los integrantes de ese sector y un menoscabo a la Libertad de Expresión.

Del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2015, se han integrado en el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos un total de 1049 expedientes de queja relacionados con presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas en su agravio, y en los que las agresiones por parte de autoridades y la ineficacia en el desarrollo de las investigaciones ministeriales resultan ser una constante.

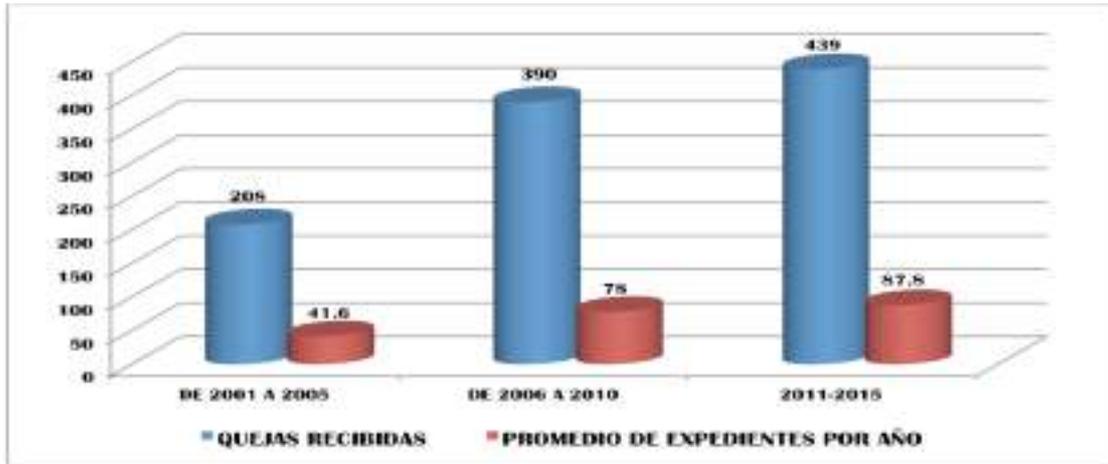
**Gráfica 2**



Fuente: Elaboración propia

Como marco referencial del aumento de las agresiones que ha sufrido el sector periodístico en los últimos quince años, se advierte que de 2001 a 2005 hubo 208 quejas, es decir un promedio de 41.6 por año; de 2006 a 2010 se registraron 390 quejas, dando un promedio anual de 78 quejas y un aumento del 87.5% respecto al lustro anterior; y de 2011 a 2015 se generaron 439 quejas, un 12.5% más, con un promedio de 87.8 por año. (Véase Gráfica 3)

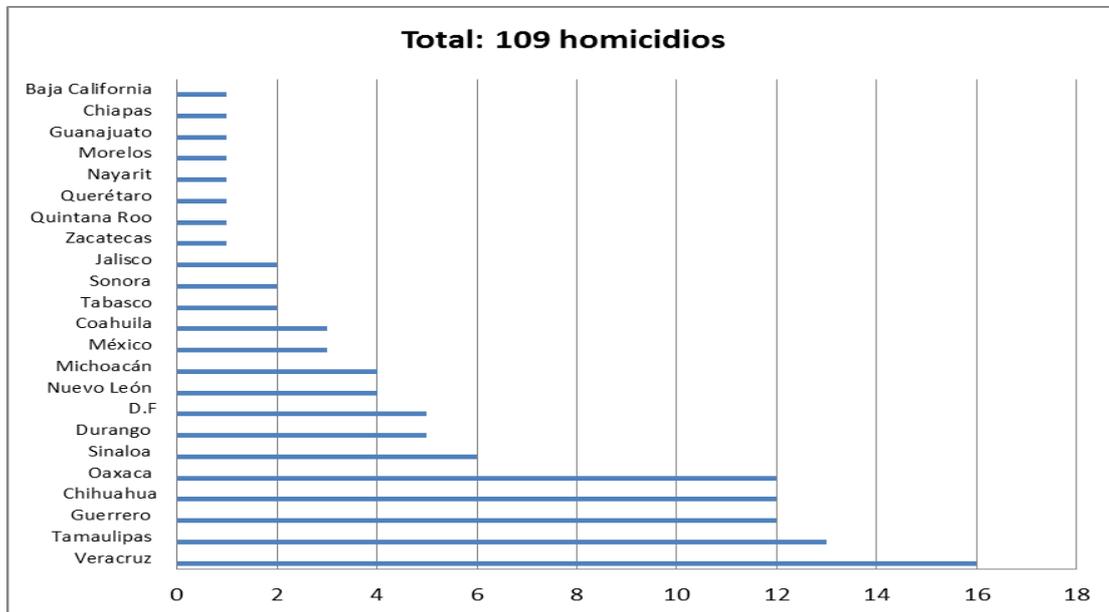
**Gráfica 3**



Fuente: Elaboración propia

De los homicidios en contra de periodistas, del 1° de enero de 2000 al 31 de enero de 2016, se han documentado por este Organismo Nacional 109 casos, como se observa en la Gráfica 4.

**Gráfica 4**



Fuente: Elaboración propia

Si se desagrega la información por entidad federativa, es factible identificar aquellas en las que ocurre el mayor porcentaje de agravios a periodistas. Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y Oaxaca concentran la mayor

cantidad de homicidios. De 2000 al 31 de enero de 2016, casi seis de cada diez homicidios de periodistas en el país han sucedido en estas cinco entidades federativas, como se muestra en la siguiente gráfica:

**Gráfica 5**



Fuente: Elaboración propia

Además de los homicidios, se advierte también la comisión de otros ilícitos que constituyen mecanismos de censura. La CNDH ha registrado de 2005 a 2015 la desaparición de 20 periodistas, y 48 atentados en contra de medios de comunicación de 2006 a 2015, todo ello ha acontecido en 25 de las 32 entidades federativas.

**Cuadro 1**

<b>Casos de agravios a periodistas</b>	
<b>Homicidios</b>	109* (de 2000 al 31 de enero de 2016)
<b>Desaparecidos</b>	20** (de 2005 a 2015)
<b>Atentados a Medios de Comunicación</b>	48*** (de 2006 a 2015)

\* En la CNDH se radicaron 71 expedientes de queja por homicidios.

\*\* En la CNDH se radicaron 16 expedientes de queja por casos de periodistas desaparecidos.

\*\*\*En la CNDH se radicaron 17 expedientes de queja por atentados a medios de comunicación

Fuente: Elaboración propia

En la emisión de la Recomendación General número 24 se analizó el estado que guardaban las investigaciones realizadas por las autoridades ministeriales locales y federal, advirtiéndose 145 asuntos de homicidios, desaparecidos y atentados a medios de comunicación, lo que resultó en 89% como índice de impunidad.

Lo anterior, sumado a los 24 casos de homicidios, 1 caso de desaparición de un periodista y 8 atentados a medios de comunicación ocurridos con posterioridad a los hechos registrados en la recomendación general de referencia hasta el 30 de noviembre de 2015, arroja un 90% de índice de impunidad actual, tal cual lo señala el cuadro siguiente:

**Cuadro 2**

Número de casos	Situación *	Porcentaje**
108	Averiguación previa en integración	60%
25	Averiguación previa en reserva	14.5%
3	Averiguación previa en archivo definitivo (No ejercicio de la acción penal)	1.5%
22	Averiguación previa consignada, sin sentencia	12.5%
17	Averiguación previa consignada, con sentencia	10%
2	Indagatorias consignadas, cuyo proceso penal fue sobreesido por muerte del inculcado	1%
1	Indagatorias consignadas, cuyo proceso penal fue sobreesido por prescripción de la acción penal.	0.5%

\*Corte al 31 de enero de 2016. \*\*En números redondos

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta información, en las recomendaciones generales 17, 20 y 24 en la materia ya mencionadas, se identificaron como factores recurrentes en las violaciones a los Derechos humanos los siguientes:

- Inercias en los aparatos gubernamentales como respuesta a las susceptibilidades producidas por la crítica u opinión emitida desde la actividad periodística, acciones u omisiones que amenazan el ejercicio pleno de la Libertad de Expresión, mismas que se traducen cada vez más en frecuentes violaciones a los Derechos Humanos.
- Agresiones de parte de miembros de la delincuencia organizada, como reacción a las denuncias y expresiones en su contra.

- La falta de una adecuada procuración de justicia que permita identificar a los responsables e imponerles la sanción que corresponda de conformidad con las leyes.
- La impunidad que propicia el clima de agresión en contra de los periodistas, ya que se traduce en una patente para que se hostigue a los comunicadores, buscando silenciar la Libertad de Expresión.
- Las amenazas y hostigamientos contra periodistas locales que cubren temas de corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico y seguridad pública, entre otros, que no son denunciadas por desconfianza en la autoridad investigadora.

En el informe mencionado de la ONU también se destaca que las amenazas y actos de hostigamiento son una característica regular del ejercicio del periodismo, principalmente del periodismo local que cubre temas de corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico, y seguridad pública, entre otros. La gran mayoría de agresiones contra periodistas locales o regionales no se denuncian, por falta de confianza en la gestión de las respectivas autoridades y por falta de credibilidad en los resultados. Además, dichos organismos internacionales concluyen que las cifras reportadas, así como la información que se le proporcionó, afirman que desde el año 2000 México es el país más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas. En dicho documento, el Relator señala que la recopilación de estadística criminalística detallada y desagregada es un requisito esencial para el diseño, implementación de políticas públicas efectivos de prevención, protección y persecución penal de violaciones a los Derechos Humanos.

Así mismo, se indica que existe un clima de impunidad generalizada respecto de los casos de violencia contra los periodistas, incluso respecto de los hechos más graves como asesinatos, desapariciones y secuestros. En los casos señalados, existen trabas por la autoridad para brindar información concreta y suficiente sobre condenas penal y administrativas. En ese sentido, la impunidad propicia la repetición crónica de violaciones a los Derechos Humanos y la indefensión de las víctimas y de sus familias. Además, el

asesinato a un periodista y la falta de investigación y sanción penal de los responsables por parte del Estado tiene un fuerte impacto tanto en los demás periodistas como en el resto de la sociedad, ya que genera miedo a denunciar atropellos, abusos o ilícitos de todo tipo. Esto sólo puede ser contrarrestado mediante la acción decisiva del Estado para castigar a quienes resulten responsables.

La impunidad promueve un clima de incertidumbre y desconfianza y constituye uno de los mayores obstáculos para el ejercicio de la libertad de expresión en México. Así, la violencia se ha extendido a tal grado que, durante el primer semestre del año 2010, medios de comunicación nacionales sufrieron intimidaciones y presiones por parte del crimen organizado para publicar o no cierta información; situación que con anterioridad afectaba principalmente a los medios estatales o locales. También en algunas zonas del país los periodistas están sometidos a una atmósfera de intimidación que provoca autocensura. En tales zonas resulta necesario que se hagan investigaciones y publiquen sobre temas relacionados al crimen organizado, la corrupción, la inseguridad pública temas conexos teniendo en cuenta la vulnerabilidad y el alto riesgo en que se colocan los periodistas. La consecuencia más grave de dicha situación es que la sociedad no conoce lo que está sucediendo en dichos lugares y las autoridades y organizaciones sociales se ven privadas de información de alta relevancia que resulta esencial para contrarrestar algunos fenómenos delictivos que enfrenta la sociedad mexicana. Existen indicios en algunos casos particularmente extremos, donde la información recibida indica que grupos del narcotráfico han intentado influir activamente los contenidos de los medios de comunicación. El Relator señala que estas graves tendencias que afectan a medios locales en sitios con gran presencia del crimen organizado, comienzan a impactar a medios a nivel nacional. La mayor parte de las agresiones extremas se concretan en entidades federativas que padecen fuerte presencia del crimen organizado como Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. Si bien es difícil medir el fenómeno de la autocensura por su propia naturaleza, hay indicios de la gravedad de dicha tendencia que existe en aquellas zonas controladas por el crimen organizado.

En la Relatoría de la ONU y la CIDH también se menciona que se recibió información sobre hostigamientos y agresiones cometidas entre periodistas que cubren notas de temas de seguridad pública, atribuidas a miembros de las fuerzas del orden tanto militares como policiacas. Resulta de primera importancia que los periodistas, en el ejercicio legítimo de su profesión, ejerzan el derecho y deber de cubrir temas de seguridad pública que interesan a la población sin presiones u obstáculos indebidos. Según las cifras de la CNDH, las cinco autoridades responsables más denunciadas por agravios en contra los periodistas se relacionan con temas de seguridad y mantenimiento del orden: Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de la Defensa Nacional y Procuradurías Generales de Justicia de los estados de Oaxaca y Veracruz. Lo que es especialmente preocupante es que estas autoridades tienen la función del mantenimiento del orden, la investigación y la persecución del delito. En esta contraposición entre las fuerzas del orden y la prensa, la ciudadanía sale perdiendo, ya que es la segunda quien debe ser considerada como un aliado del Estado de la sociedad en el fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia.

El derecho a expresar las opiniones propias y a circular información disponible a fin de estar en posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que conciernen a todos, es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos y el Estado de Derecho. De ahí la importancia de que el Estado mexicano implemente una política de prevención, protección y atención ante la situación crítica de violencia que enfrentan los periodistas en este país. Un primer paso para lograr como medida de protección muy efectiva, es el reconocimiento constante, claro, firme y público por parte del Estado mexicano del valor de la labor periodística, aun cuando ésta resulte crítica o incómoda para el gobierno para sus intereses. En este sentido resulta de primer orden el fortalecer al Estado y los organismos constitucionales autónomos como la CNDH que tiene como función sustantiva la salvaguarda de los Derechos Humanos como es la Libertad de Expresión.

Por lo anterior, resulta fundamental la implementación en la Quinta Visitaduría de las innovaciones en materia de gestión y procesos que ofrecen los modelos de calidad en la Administración Pública para coadyuvar en el proceso de garantizar tanto el derecho a la Libertad de Expresión y seguridad de los periodistas en sus tareas, como una efectiva procuración de justicia y restitución del daño en caso de agresiones o sufrir violencia de cualquier índole;

## **2.5. La Quinta Visitaduría de la CNDH y el “Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos”**

Creada el 3 de enero de 2005, la Quinta Visitaduría General, además de participar en el Programa General de Quejas, es responsable del “Programa de Atención a Migrantes, del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos” y, desde noviembre de 2007, del Programa contra la Trata de Personas.

De esta Visitaduría dependen 10 Oficinas Foráneas de la CNDH, ubicadas en Tijuana, Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nogales, Sonora; Reynosa, Tamaulipas; San Luis Potosí; Coatzacoalcos, Veracruz; Villahermosa, Tabasco; Ixtepec, Oaxaca; San Cristóbal de las Casas y Tapachula, Chiapas.

La CNDH tiene en funcionamiento algunos programas cuyo objeto es otorgar atención especializada a la problemática de diversos sectores de la sociedad que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y que los exponen a múltiples violaciones a Derechos Humanos.

En este contexto, en 1991 la CNDH creó el Programa Especial de Periodistas, en respuesta a los reclamos de uno de los sectores sociales de gran importancia en la causa de los Derechos Humanos, en virtud de considerarse a los periodistas como un grupo en situación de vulnerabilidad, adquiriendo el carácter de permanente hasta 1993. En 1995 dicho programa fue ampliado para incluir la atención a los defensores civiles de los Derechos

Humanos que en el desempeño de su labor sean víctimas de violación a sus derechos fundamentales. En 1997 se creó la Coordinación General del “Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos”; posteriormente, en enero de 2005, con la creación de la Quinta Visitaduría General, el Programa fue incorporado a su estructura, el cual tiene los siguientes objetivos:

- Atender, investigar y dar seguimiento a casos presuntamente violatorios a Derechos Humanos de periodistas y defensores civiles;
- Promover el respeto absoluto de la Libertad de Expresión, así como el derecho a la información; y
- Desarrollar estrategias que permitan crear vínculos con los diversos medios de comunicación y agrupaciones dedicadas a la defensa de los Derechos Humanos.

La CNDH está consciente de que al ejercer una de las más trascendentes manifestaciones de la Libertad de Expresión, los periodistas y comunicadores se exponen a riesgos que incluyen la violación a sus Derechos Humanos. La Libertad de Expresión es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Su vulneración constituye un grave atentado en contra de las personas, la sociedad y del estado democrático.

En tal virtud y para contribuir a fortalecer la Libertad de Expresión, el derecho a la información y el libre ejercicio del periodismo, a través de este programa la CNDH conoce de los agravios a los profesionales de la información, recibe sus quejas e inicia el procedimiento correspondiente para salvaguardar a los periodistas de los actos de la autoridad que pueden violentar sus derechos.

Por otra parte, la labor de las organizaciones no gubernamentales en la defensa de los Derechos Humanos ha representado y representa una valiosa aportación en la construcción y vigencia de una sociedad democrática, por lo que es fundamental contar con mecanismos que garanticen su permanencia y

actividad como una expresión relevante de la presencia ciudadana en los asuntos públicos, así como promover y proteger los Derechos Humanos de todos aquellos hombres y mujeres comprometidos con la defensa de los Derechos Humanos.

Así, el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos tiene a su cargo:

- Atender los casos en los que algún trabajador de los medios de comunicación o integrante de la sociedad civil dedicado a la defensa de los Derechos Humanos resulte agraviado en el desempeño de su labor por alguna autoridad.
- Tramitar y dar seguimiento a las quejas proporcionando atención personalizada a miembros de los medios de comunicación y de organismos civiles de Derechos Humanos.
- Impulsar la sensibilización de las autoridades respecto de la importancia social de la actividad de los periodistas y de los defensores civiles de Derechos Humanos, así como de la obligación del Estado de brindarles las garantías de seguridad y respecto a sus Derechos Humanos, en el marco de los riesgos que enfrentan en la realización de su labor.
- Brindar atención permanente a los casos denunciados públicamente que podrían constituir violaciones a los Derechos Humanos de los comunicadores y defensores civiles.

Para conocer de casos respecto de agresiones a periodistas y defensores civiles, se cuenta con los siguientes medios:

- Recepción de queja;
- Monitoreo diario de medios de comunicación;
- Alertas de Organizaciones de la Sociedad Civil;
- A través de recursos de queja o impugnación respecto de un expediente iniciado de origen en algún organismo local de Derechos Humanos; y

- Queja por oficio o cuando trasciende el interés local, aun cuando la competencia sea de la Comisión Estatal.

Para dar cabida a estos posibles actos de agresión, la Quinta Visitaduría actúa con base a la referida “Ley para la Protección de personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012, entró en vigor el día siguiente (26 de junio de 2012). En ésta se establece un mecanismo de protección específico y común para personas defensoras de Derechos Humanos y periodistas, el cual es acorde a los mecanismos que actualmente opera la Administración Pública Federal.

Dicho mecanismo es la instancia que coordina la cooperación entre Federación y entidades federativas para implementar y operar medidas de prevención y de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y la seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los Derechos Humanos, y del ejercicio de la Libertad de Expresión y del periodismo. Cabe señalar que dicho mecanismo no puede considerarse como una autoridad investigadora, corporación policiaca, ni institución de víctimas del delito, ya que tales acciones no están dentro de su ámbito de competencia sino de otras instituciones o autoridades.

El Mecanismo está conformado por una Junta de Gobierno que es la máxima instancia en la toma de decisiones para la prevención y protección de las personas defensoras de Derechos Humanos y periodistas cuando soliciten apoyo del mecanismo. Se conforma de nueve miembros permanentes siendo:

- Un representante de la Secretaría de Gobernación (quien la presidirá);
- Un representante de la Procuraduría General de la República;
- Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Un representante de la Secretaría de Seguridad Pública;
- Un representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y

- Cuatro representantes del Consejo Consultivo (sociedad civil).

Además, existe la figura de “invitados permanentes” en la Junta de Gobierno que tienen voz y no voto, siendo los siguientes:

- Un representante de la Oficina en México de la Alta Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;
- Un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores;
- Un representante del Poder Judicial de la Federación;
- Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, y
- Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

La ley también figura la creación un “Consejo Consultivo” integrado por nueve personas de la sociedad civil de las cuales cuatro formarán parte de la Junta de Gobierno y establece que la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos fungirá como Coordinación Ejecutiva Nacional para operar el mecanismo de protección. Adicionalmente, establece la creación de tres unidades encargadas de operación del mecanismo: Unidad de recepción de casos y reacción rápida, Unidad de Evaluación y riesgos y Unidad de prevención, seguimiento y análisis.

### Imagen 1

#### Como se integra el Mecanismo

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas se integra por:



Fuente: Elaboración propia

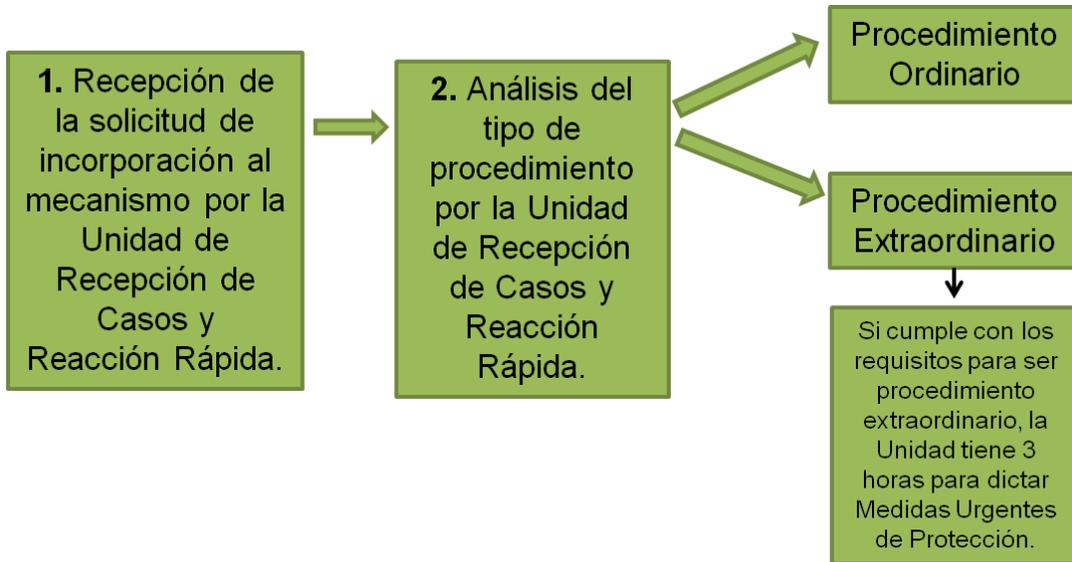
En la Ley se establecen los siguientes tipos de medidas:

- Medidas de prevención: conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas, con los objetivos de reducir los factores de riesgo, combatir las causas que las producen y establecer garantías de no repetición.
- Medidas preventivas: conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones.
- Medidas de protección: conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario.
- Medidas urgentes de protección: conjunto de acciones y medios para resguardar, de manera inmediata, la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario. Estas medidas deberán ser implementadas en un plazo máximo de 9 horas.

A su vez, la Ley establece dos tipos de procedimientos:

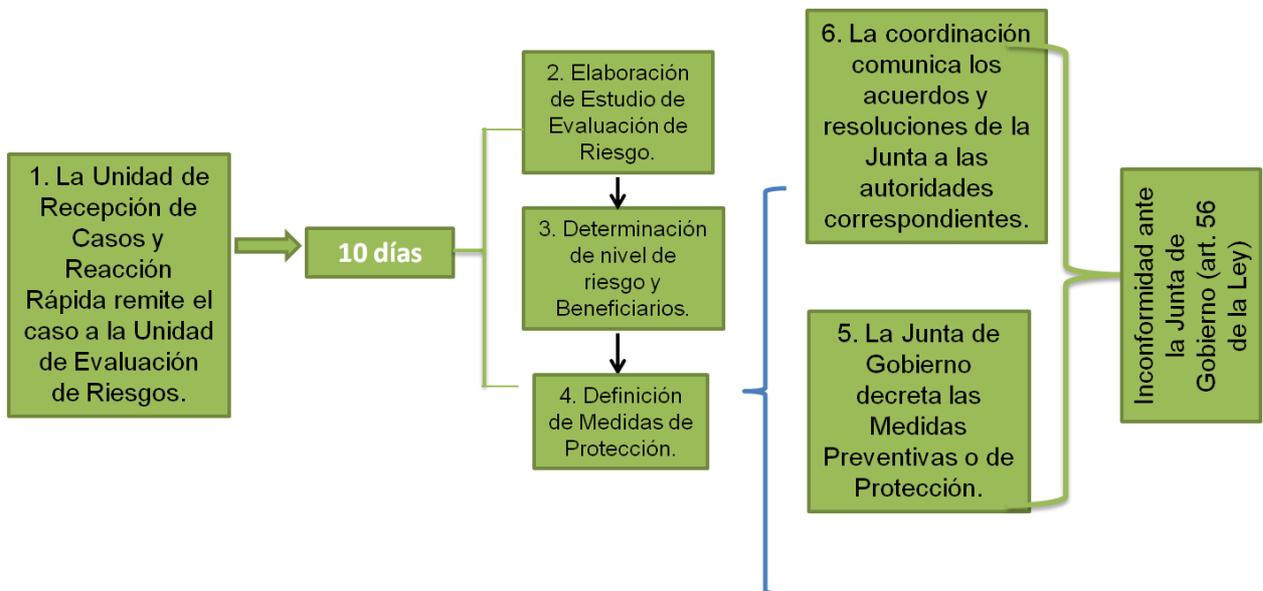
- Ordinario: aquel que en el que no existe un riesgo inminente a la vida o integridad de la persona defensora de Derechos Humanos o periodista, para la implementación de medidas preventivas y de protección.
- Extraordinario: en el supuesto de que el peticionario declare que su vida, integridad física o la de las personas que señala la Ley está en peligro inminente, el caso será considerado de riesgo alto y se iniciará el procedimiento para la implementación de Medidas Urgentes de Protección. Dicho procedimiento debe implementarse en un término de 9 horas.

**Imagen 2. Procedimiento del Mecanismo**



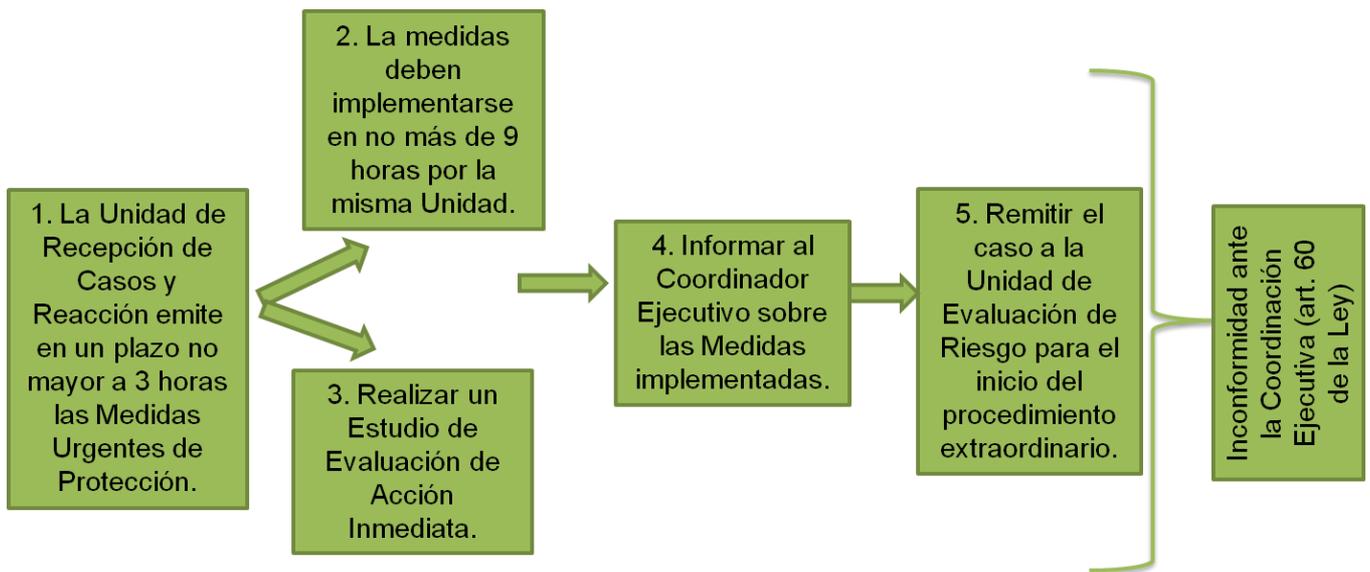
Fuente: Elaboración propia

**Imagen 3. Procedimiento ordinario**



Fuente: Elaboración propia

#### Imagen 4. Procedimiento extraordinario



Fuente: Elaboración propia

La Ley establece la obligación para suscribir Convenios de Cooperación con las entidades federativas para hacer efectivas las medidas previstas en el Mecanismo para garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas defensoras de Derechos Humanos y periodistas (art. 46).

Los Convenios de Cooperación contemplan acciones conjuntas para facilitar la operación eficaz y eficiente del Mecanismo, a través del intercambio de información, el seguimiento puntual de medidas, el estudio de estrategias, acciones, sistemas y metodologías que incorporen las mejores prácticas de prevención y protección, así como la promoción de reformas y adiciones a la legislación para mejorar la situación de las personas defensoras de Derechos Humanos y periodistas.

La CNDH es parte fundamental de dicho mecanismo, ya que es el organismo que da entrada a las quejas, las procesa y da el seguimiento de las mismas hasta su resolución. Como se detalla en el capítulo siguiente, resulta fundamental emprender cambios fundamentales hacia dentro de la Comisión para fortalecer la atención que se le da a dichas agresiones en contra de los periodistas mediante implementación de una planeación estratégica institucional a la luz de la calidad como parámetro central en dicha

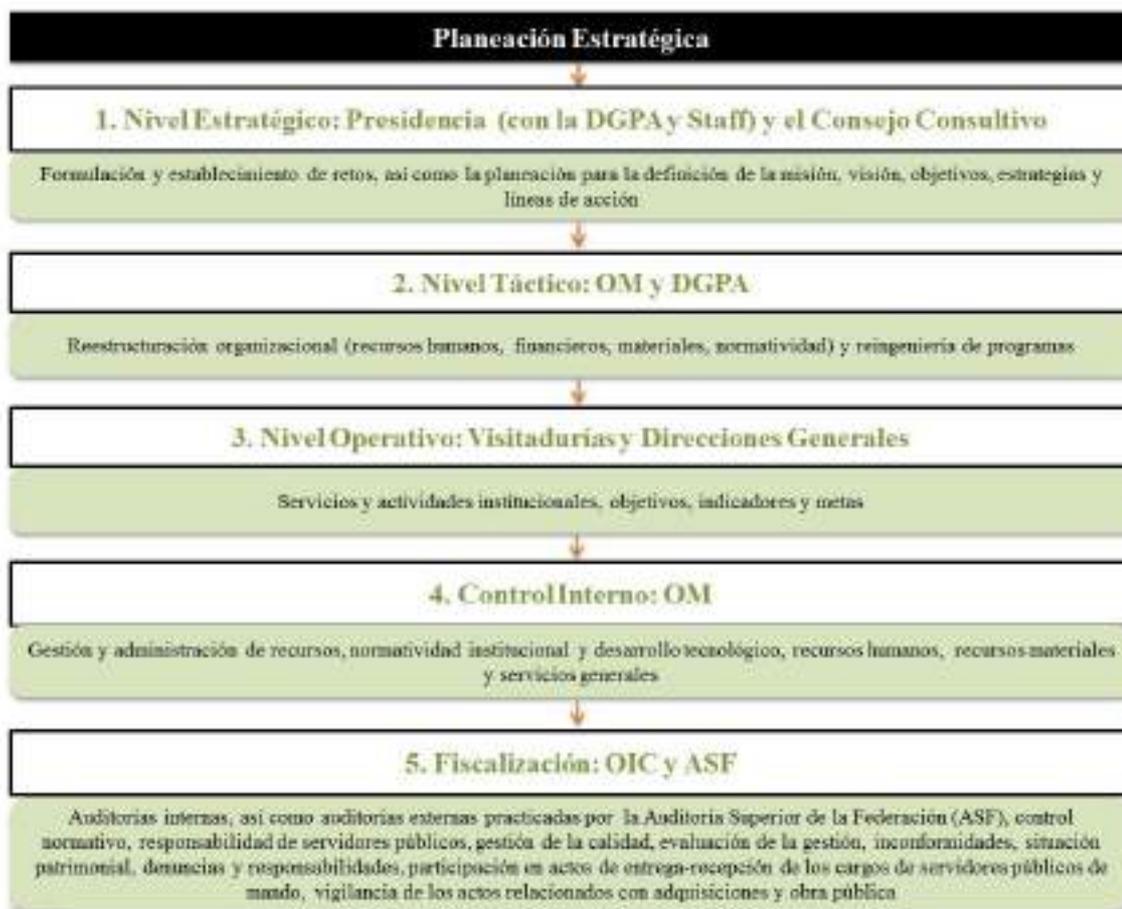
reestructuración partiendo de una actualización del Manual de Organización General de la CNDH.

## CAPÍTULO 3. PLAN ESTRATÉGICO PARA LA ATENCIÓN A QUEJAS DE PERIODISTAS

### 3.1. Sistema de Gestión de Calidad y planeación estratégica para la CNDH

La planeación estratégica es un proceso integral enfocado a definir objetivos y establecer metas institucionales, así como definir políticas y programas que son requeridos para beneficio de la sociedad, por lo que deben ser implementados con eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Imagen 5



Fuente: Dirección General de Planeación y Análisis de la CNDH (2015)

Bajo este enfoque, resulta primordial que la CNDH emprenda un proceso de reorganización institucional basado en el análisis que se hizo en los capítulos anteriores sobre los modelos de calidad en la Administración Pública tomando

en cuenta la situación de los Derechos Humanos en México, así como del actuar de la propia institución, analizando el marco jurídico que le sustenta, la normas que aplica y los procesos operativos que ejecuta, así como la condiciones con las que otorga sus servicios. Este proceso tiene como centro fortalecer la atención con cercanía y acompañamiento a las personas agraviadas, ya sea quejosos o víctimas, con el objeto de atender de manera efectiva las situaciones de vulnerabilidad e indefensión que se viven para el ejercicio de derechos, incidir para la reparación del daño, así como la prevención y no repetición de violaciones, y de esta manera conformar un cambio institucional y cultural en favor de los Derechos Humanos.

Al inicio de la administración 2015-2019, se detectó que algunos de los procedimientos de la CNDH resultan inadecuados para el debido desarrollo de sus atribuciones y facultades. Lo anterior, obliga a replantear los esquemas que han demostrado no ser muy eficientes, a modernizar su estructura institucional y administrativa, a redefinir la misión, visión y los objetivos de la institución, así como impulsar la creación de estrategias y líneas de acción direccionadas al cumplimiento de dichos objetivos; además, de fortalecer los perfiles del personal, detectar y proveer las capacidades humanas y técnicas que se requieren para el desarrollo de las investigaciones y la resolución de los expedientes y proponer nuevas formas de atención y solución a los asuntos que permita dar una respuesta eficiente y eficaz a las víctimas de violaciones a Derechos Humanos.

En esta propuesta de Plan, se plasman acciones para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Comisión Nacional, con un *enfoque preventivo*, humanista, ético y educativo a través de cuatro ejes rectores: protección y defensa, promoción y observancia, estudio y divulgación y desarrollo institucional. El fin último de este enfoque es la detección, mitigación o eliminación de los riesgos de vulneración de derechos, así como la atención proactiva de las causas que los propician para conseguir el pleno respeto a los Derechos Humanos bajo un efectivo Estado de Derecho.

Detectar, reducir, mitigar o eliminar el riesgo de violación a los Derechos Humanos son, en conjunto, los grandes retos bajo este enfoque preventivo, esto sin soslayar un enfoque reactivo para la atención inmediata a los casos presentados de queja por presuntas violaciones a los Derechos Humanos hasta su solución y, en su caso, la reparación del daño causado de forma pronta y efectiva. De esta manera, el *Plan Estratégico de la Administración* es un instrumento que tiene como fin orientar la actuación institucional, plasmando los componentes de planeación estratégica que constituyen una base sólida para afrontar los retos presentados.

El Plan Estratégico de la Administración que se propone, es un documento de planeación estratégica que define el rumbo a seguir para el fortalecimiento del desempeño institucional y el logro de objetivos precisos en materia de Derechos Humanos con eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Como base metodológica de la planeación, se plantea un modelo de *Gestión Integral del Riesgo (GIR) de violación a los Derechos Humanos*, la cual contempla un enfoque preventivo para poder mitigarlos o eliminarlos, además de un enfoque reactivo para atender las quejas presentadas, o aquellas de oficio, hasta su resolución. Finalmente, un enfoque reactivo-prospectivo que busca dar eficaz seguimiento para vigilar la no repetición y el combate a la impunidad.

Por otro lado, el *Presupuesto basado en Resultados (PbR)*, definido como una herramienta que pondera los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios con la aplicación de los recursos asignados, la *Metodología del Marco Lógico (MML)* como elemento de planeación aplicada para la elaboración de la *Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)* y el *Sistema de Evaluación del Desempeño* para el desarrollo de acciones de seguimiento y evaluación de programas presupuestarios, han contribuido considerablemente a la construcción de este Plan Estratégico, con una proyección a corto, mediano y largo plazo.

A sus 25 años de existencia, la CNDH ha transitado por diversas etapas que le han permitido construir fortalezas, que es necesario aprovechar y que son los cimientos para emprender una reorganización donde se reconozcan avances y retrocesos, logros y debilidades, detectando áreas de oportunidad que es necesario atender. Es necesario consolidar las capacidades, recursos y procedimientos de la Institución para dar una respuesta integral y efectiva a las demandas que tiene el país en la materia. Es indispensable que la atención que se da a los asuntos sea lo más oportuna, integral y pertinente posible.

Para tal fin, se ha impulsado la realización de un diagnóstico sobre el estado que guarda la Comisión Nacional, mismo que considera, además, un análisis de la capacidad de respuesta por parte de este organismo público autónomo. El análisis planteado se dividió en ejes temáticos destacando los siguientes: funcional, de estructuras, procesos, capacitación y evaluación, así como programático-presupuestal.

El esfuerzo por mejorar el desempeño institucional implica la responsabilidad de plantear objetivos estratégicos que aporten soluciones efectivas a las debilidades detectadas. Con este punto se plantea también la necesidad de promover una reforma integral en el marco normativo y organizacional, además de la adopción de medidas encaminadas a fortalecer la coordinación de esfuerzos al interior de la CNDH.

Así mismo, se plantea la necesidad de revisar la consistencia y congruencia de las funciones reglamentarias y de cómo se despliegan en la estructura orgánica de la CNDH, así como la necesidad de impulsar una tendencia hacia el cumplimiento de actividades más estratégicas por parte de los mandos superiores.

Por otra parte, se impulsa la optimización y sistematización de los procesos y procedimientos para hacer más eficiente la labor de las áreas sustantivas, evitando una duplicidad de funciones. De igual manera, se requiere impulsar un modelo de capacitación interna de carácter integral, que promueva el principio de especialización, enfocado al cumplimiento efectivo de

los objetivos y metas que se plantean para cada área y para la CNDH en general.

### Imagen 6. Relación de la planeación institucional con las principales normas que regulan la planeación a nivel nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley de Planeación	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
<p><b>Artículo 26°. A</b></p> <p>El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.</p> <p><i>Fracción reformada DGF 05-05-2012</i></p> <p>Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación (...) Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.</p> <p><i>Fracción reformada DGF 10-02-2012</i></p>	<p><b>Artículo 2°</b></p> <p>La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en... principios:</p> <p><b>III.-</b> La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora, en todos los aspectos de la calidad de la vida...;</p> <p><i>Fracción reformada DGF 23-05-2012, 20-06-2012</i></p> <p><b>IV.-</b> El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales;</p> <p><i>Fracción reformada DGF 27-01-2012</i></p> <p><b>VII.-</b> La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y</p> <p><i>Fracción adicionada DGF 20-06-2012, Reformada DGF 27-01-2012</i></p>	<p><b>Artículo 45</b></p> <p>Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables.</p> <p>El control presupuestario...se sujetará a las políticas y disposiciones generales... Las dependencias y entidades, con base en dichas políticas y disposiciones, realizarán las siguientes acciones...</p> <p>Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos establecerán sistemas de control presupuestario, observando en lo conducente lo dispuesto en las fracciones anteriores.</p>

Fuente: Dirección General de Planeación y Análisis de la CNDH (2015)

La planeación nacional tiene su principal fundamento normativo en el artículo 26 de la Constitución, en el que se establece que la planeación del desarrollo nacional debe ser de carácter democrático, en donde participan diversos sectores de la sociedad con la finalidad de que sus aspiraciones y demandas sean incorporadas al plan y los programas de desarrollo.

Así mismo, la Ley de Planeación establece las normas y principios básicos conforme a los cuales deben realizarse los procesos institucionales de planeación. En el artículo 2 se dan a conocer una serie de principios enfocados al respeto irrestricto de las garantías individuales, así como los derechos sociales, políticos y culturales, además de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y de la perspectiva de género. A su vez, el artículo 45 de

la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria marca las bases para el manejo de los recursos por parte de los ejecutores de gasto a través de una gestión por resultados, basada en el cumplimiento de objetivos y metas proyectadas de sus programas, e indica que los entes autónomos establecerán su control presupuestario. Con base en lo anterior, se hace una propuesta para la definición de las disposiciones generales propias para la CNDH referentes al Sistema de Evaluación del Desempeño.

Considerando su *autonomía de gestión y presupuestaria* de la CNDH, se propone la implementación de este Plan Estratégico de la Administración, un esquema de *objetivos, estrategias y líneas de acción* propios con la finalidad afrontar de manera efectiva los retos institucionales, y alinear las actividades institucionales hacia una misión y visión claras, viables y consistentes con un enfoque preventivo, correctivo, reactivo y reactivo-prospectivo en materia de Derechos Humanos.

A partir de la información recopilada, a continuación se propone una redefinición de la misión y visión de la CNDH y como se desarrollarían a través de líneas estratégicas de acción que serán implementadas por las unidades que conforman la estructura de la CNDH partiendo de una redefinición de la misión y visión institucionales.

### **3.2. Misión y Visión**

Para la definición de los objetivos y el establecimiento de metas institucionales, es indispensable partir de una Misión y Visión clara de la Comisión Nacional. Por lo anterior, tomando como base el mandato constitucional que da origen a la creación de la CNDH, así como la definición de sus atribuciones, se consideró la opinión de los titulares de las Unidades Responsables y se incluyó a participantes de diferentes áreas y programas de la CNDH, de diversas funciones, temáticas sustantivas y administrativas, que laboran en oficinas centrales y foráneas. Se consideraron diferentes criterios, como por ejemplo, la antigüedad en la institución con un equilibrio en la selección del personal de reciente ingreso y aquel que por su trayectoria en la CNDH ha contribuido a su

construcción y crecimiento, así como un equilibrio participativo de mujeres y hombres. Además, fue considerado el personal del mando, entre ellos una proporción diversa de visitadores adjuntos que realizan tareas sustantivas. De esta manera, se generó una base sólida con una diversidad de opiniones y aportaciones.

Para la definición de la Misión se parte de las siguientes interrogantes: ¿quiénes somos?, ¿qué hacemos?, ¿para quienes trabajamos? Con estas preguntas se puede definir a la misión como:

*“Es un organismo público nacional y autónomo, dedicado a promover, divulgar, proteger y vigilar la plena vigencia de los Derechos Humanos de todas las personas en el país, así como en el extranjero ante autoridades mexicanas, construyendo así una cultura de prevención y respeto en la materia y de atención a las víctimas.”<sup>67</sup>*

De la misma manera, se determinó la Visión de cómo se quiere a la Comisión Nacional en adelante, mediante el establecimiento de las siguientes preguntas: ¿cuál es la imagen deseada?, ¿cómo vemos a la población con la cual trabajamos? Es decir, ¿cuál es la situación futura deseada?, ¿cómo seremos y qué haremos en el futuro? En función de estas preguntas se puede definir como:

*“Ser el organismo con autoridad moral y reconocida confianza en la sociedad por su contribución en la consolidación de una efectiva cultura nacional de respeto a los Derechos Humanos y en la generación de un Estado humanista y democrático, así como por proporcionar un enfoque eficiente, integral, eficiente, cálido y de calidad para víctimas y usuarios.”<sup>68</sup>*

---

<sup>67</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos “Plan Estratégico Institucional” (vigencia 2019), p. 14.

<sup>68</sup>LocCit

### 3.3. Ejes rectores

Como parte de la planeación estratégica es fundamental considerar el Artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el cual señala como objeto esencial de la misma, la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Para efectos de este Plan Estratégico, se considerarán como ejes rectores los siguientes:

**Imagen 7: Ejes rectores**



*Fuente: Dirección General de Planeación y Análisis*

#### *I. Protección y Defensa*

Este eje rector está enfocado a la atención oportuna y adecuada que se proporciona a las víctimas de presuntas violaciones a los derechos humanos con la finalidad de protegerlos y defenderlos. En este sentido, las personas que presentan quejas, son atendidas en las oficinas centrales y las foráneas de esta Comisión Nacional a través de los siguientes servicios: asistencia en la elaboración y revisión de escritos de queja o recursos, orientación jurídica, remisión a otras autoridades, información general sobre esta Comisión Nacional y del trámite de algún expediente, entre otros. La CNDH cuenta con programas especiales para la protección y defensa de grupos vulnerables, como por ejemplo: víctimas del delito; personas migrantes; personas reportadas como desaparecidas, extraviadas, ausentes, fallecidas no

identificadas y víctimas del secuestro; personas en reclusión y con particular atención a casos de indígenas en reclusión. En el caso del programa de presuntos desaparecidos, se coadyuva en la búsqueda y localización de personas desaparecidas, independientemente de la causa, además del trámite y atención de quejas relativas a conductas irregulares de servidores públicos durante la investigación de hechos relacionados con desapariciones.

## *II. Promoción y Observancia*

Este eje rector hace referencia a la implementación y consolidación de una cultura de respeto a la dignidad humana y a la defensa de los derechos de las personas, la cual se puede lograr mediante labores de promoción en materia de Derechos Humanos con apoyo de diferentes actividades de capacitación, formación, difusión y divulgación dirigidas a servidores públicos y a la sociedad en general a nivel nacional. Tanto el desarrollo de capacidades y el conocimiento, así como el ejercicio pleno de los Derechos Humanos son elementos clave para la reducción de violaciones a los mismos. Por medio de este conocimiento, se busca sensibilizar a la población para que el respeto de los Derechos Humanos sea un compromiso común de todas las personas que vivimos en México. Por ejemplo, a través del programa de promoción de los pueblos y comunidades indígenas, se analiza la situación de los Derechos Humanos de los indígenas, sus sistemas normativos, tradiciones y cultura, que permitan impulsar propuestas para fortalecer el respeto de éstos para este sector de la población.

De la misma manera, a través de este eje rector, se contemplan acciones de observancia enfocadas a vigilar el cumplimiento de los Derechos Humanos por parte de las servidoras y los servidores públicos, así como la sugerencia a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de sus competencias, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos.

Entre las principales acciones en materia de observancia destacan las visitas de supervisión para atender asuntos relativos a la aplicación del Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las visitas para la atención a víctimas del delito y a estaciones migratorias, lugares dependientes de autoridad distinta de la migratoria, a casas o albergues para migrantes, o bien, a lugares de tránsito de personas migrantes, así como las visitas de supervisión en atención a las facultades del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, las de supervisión para la realización del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, además que de forma permanente se realiza el monitoreo, seguimiento y evaluación para la observancia del cumplimiento de la Política Nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y las visitas a centros de reclusión con población indígena y el Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México. Finalmente, se consideran también las visitas relacionadas con las mujeres y hombres que ejercen el periodismo; defensoras y defensores de Derechos Humanos, así como el análisis y supervisión sobre la armonización legislativa de las entidades federativas, con base al mandato constitucional, el cual incluye la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes.

### *III. Estudio y Divulgación*

En este eje rector se hace énfasis a las funciones de investigación, estudio y enseñanza en materia de Derechos Humanos a través del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), además de la elaboración de informes especiales. El CENADEH está enfocado a promover el desarrollo de estudios e investigaciones en la materia, mediante una labor académica que fomenta la cultura y el conocimiento de los derechos fundamentales a nivel nacional, buscando de esta manera tener espacios de reflexión abiertos y plurales con la participación de sector académico, gubernamental y de la sociedad civil, en donde se analice la problemática actual que vive nuestro país y se propongan líneas de acción para su tratamiento. La Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en coordinación con el CENADEH, contribuye a las acciones de estudio y enseñanza a través de las capacitaciones en la materia.

#### *IV. Desarrollo Institucional*

Finalmente, este eje rector agrupa todas las tareas que contribuyen a la mejorar y la organización para el cumplimiento de los fines de la Comisión Nacional con base en la misión, visión, objetivos y estrategias institucionales. Con base en lo anterior y considerando el análisis situacional en materia de Derechos Humanos, se detectó la necesidad de implementar un proceso de reingeniería institucional que fortalezca los servicios de atención de manera oportuna, pertinente y eficaz, a través de sus cuatro ejes rectores.

#### **3.4. Objetivos estratégicos**

En la propuesta para la actual administración resalta el interés por implementar un modelo operativo institucional que permita el ejercicio pleno, oportuno y pertinente de las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias de la CNDH, en su carácter de organismo autónomo.

Para ello, una de las prioridades es prevenir las violaciones a los derechos humanos promoviendo el pleno cumplimiento de las leyes, en especial, las de la reforma constitucional del 2011, así como generar una efectiva cultura de respeto a los derechos humanos a través de acciones de capacitación más focalizada en las autoridades frecuentemente transgresoras de Derechos Humanos; además, de fortalecer la coordinación interinstitucional y los vínculos con los diferentes sectores de la sociedad, a fin de abatir la impunidad y la corrupción. Cuando se materialice una violación a Derechos Humanos, la prioridad principal será proteger siempre a las víctimas.

En este sentido, se ha definido cinco objetivos estratégicos que marcan el rumbo a seguir para esta Comisión Nacional:

## Imagen 8. Objetivos estratégicos



Fuente: Dirección General de Planeación y Análisis

Dichos objetivos fueron establecidos con base en el análisis de los principales retos institucionales, así como la consideración de valiosas opiniones derivadas de reuniones de trabajo con diferentes integrantes de esta Comisión Nacional.

### 3.5. Gestión Integral del Riesgo (GIR)

El término riesgo tiene antecedentes antiguos, la historiadora Margarita Gascón considera que proviene del idioma árabe clásico *rizq* que significa “lo que depara la providencia” y que ingresó al castellano desde el italiano *risico* o *rischio*. El sociólogo francés Peretti-Watel señala que proviene del latín *resecum* y estaba asociado a los riesgos de los marineros y los cargamentos comerciales.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup>*Ibid*, pág. 56.

Para los objetivos de la CNDH, el riesgo se define como el grado de probabilidad de que una hipótesis determinada de violaciones a los Derechos Humanos suceda tras la construcción de ciertas condiciones sociales que le den origen. Así, podemos hablar de una construcción social del riesgo, como un fenómeno expuesto a factores múltiples de origen cultural, social, económico, político, jurídico e incluso religioso, que, en conjunto, crean condiciones de vulnerabilidad en la población para producir o ser objeto de violaciones a los Derechos Humanos.

La Gestión Integral de Riesgos (GIR) conduce a una planificación de procesos y a la participación en la toma de decisiones orientadas a:

- Conocer las causas de fondo que generan el riesgo.
- Controlar permanentemente los riesgos de violaciones a Derechos Humanos.
- Revertir el proceso de construcción social de los riesgos y
- Fortalecer la resiliencia del gobierno y la sociedad frente a la crisis de Derechos Humanos.

Si se trabaja bajo un enfoque preventivo, los programas, planes y estrategias contribuirán en mayor medida a que la población, autoridades, así como los demás sectores de la sociedad cuenten con mayor información, capacidades y herramientas para minimizar los efectos de las situaciones que inciden en la vulnerabilidad de los derechos, reduciendo los riesgos y la probabilidad de ocurrencia del hecho que ocasiona la violación, y, con ello, los daños que éstos puedan ocasionar.

Para que esto funcione, se tiene que trabajar desde la particularidad y en una efectiva vinculación con todos los actores a fin de generar y aportar información a un Sistema Nacional de Alerta, el cual es una herramienta fundamental al momento de desarrollar programas y planes preventivos.

A partir de ello, es posible definir líneas de acción, preparar una respuesta frente a posibles escenarios y la generación de políticas públicas para lograr mejores resultados y beneficios para la sociedad.

De esta manera, un enfoque de Gestión Integral del Riesgo (GIR) de Violaciones a los Derechos Humanos parte de reconocer que la generación de los riesgos proviene de múltiples factores, tales como la debilidad del Estado de Derecho, las decisiones políticas, el abuso, la corrupción, la impunidad, la violencia, la ignorancia, entre otros, y que las crisis económicas, sociales, políticas y de valores tienden a agudizar y potenciar los factores de riesgos en la sociedad.

En este contexto, la GIR en materia de derechos humanos se define como:

*“El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación y reducción de los riesgos de violaciones a los Derechos Humanos, las cuales apoyan de manera sistemática la toma de decisiones para la creación e instrumentación de políticas, estrategias, mecanismos de intervención, procesos y procedimientos encaminados a combatir las causas estructurales que producen los riesgos y que fortalezcan las capacidades de la sociedad a través de un entorno adecuado de paz, orden, justicia y desarrollo.”<sup>70</sup>*

La GIR está integrada por diferentes tipos de gestión, destacando cuatro principales que se mencionan a continuación:

---

<sup>70</sup> OpCit, “Plan Estratégico Institucional”, pág. 19.

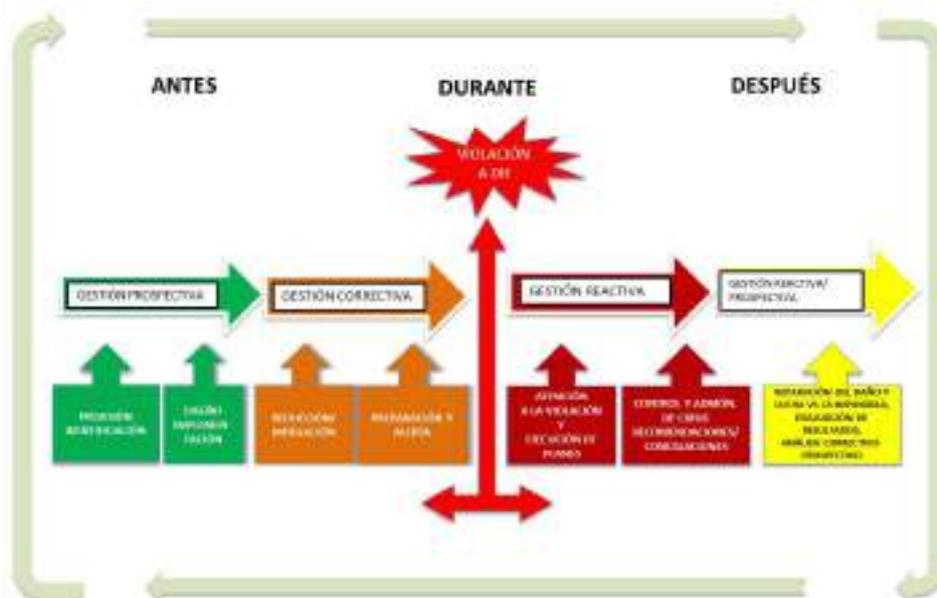
**Imagen 9. Ejes de la GIR**



*Fuente: Dirección General de Planeación y Análisis*

Para ejemplificar de una mejor manera las diferentes gestiones de la GIR en materia de derechos humanos, a continuación se presenta el siguiente esquema en una línea de tiempo cíclica:

**Imagen 10. Tiempos**



*Fuente: Dirección General de Planeación y Análisis*

Tanto la gestión prospectiva como la correctiva tienen un enfoque preventivo en materia de Derechos Humanos. Es decir, son acciones a realizar antes de que suceda la violación y es con la finalidad de identificar posibles riesgos que se pudieran generar, para reducir, mitigar o eliminar su probabilidad de ocurrencia. A mayor anticipación de los diferentes escenarios de riesgo, viendo esto como una posible hipótesis, así como los programas, tareas, responsables y controles para abatir dichos riesgos en diferentes momentos y condiciones en que se generan y que devienen en violaciones a los Derechos Humanos, existirá menor grado de improvisación, se prevendrá la intervención, mejorando los mecanismos y herramientas, y por consecuencia, una preparación a la atención más eficaz en beneficio de las víctimas.

Por otro lado, en caso de que se haya materializado una violación a los Derechos Humanos, se pueda actuar inmediatamente con un enfoque reactivo a través de dos gestiones: la reactiva y la reactiva-prospectiva. Lo anterior, para la atención de las quejas reportadas hasta la restitución de los Derechos Humanos y reparación del daño causado en su caso, cumpliendo con los procesos previstos.

Al reconocer el riesgo como un proceso en construcción permanente, se permiten diferentes márgenes de acción para disminuir su potencial daño, además de diseñar y promover la implementación de políticas públicas y acciones que reduzcan la vulnerabilidad social y apoyen en la creación de un ambiente respetuoso y pacífico de los Derechos Humanos en nuestra sociedad.

Finalmente, el enfoque reactivo-prospectivo nos lleva a aprender de las experiencias a través de la evaluación y el seguimiento. Asimismo, nos permitirá buscar la no repetición y combatir la impunidad, además de mejorar nuestra actuación.

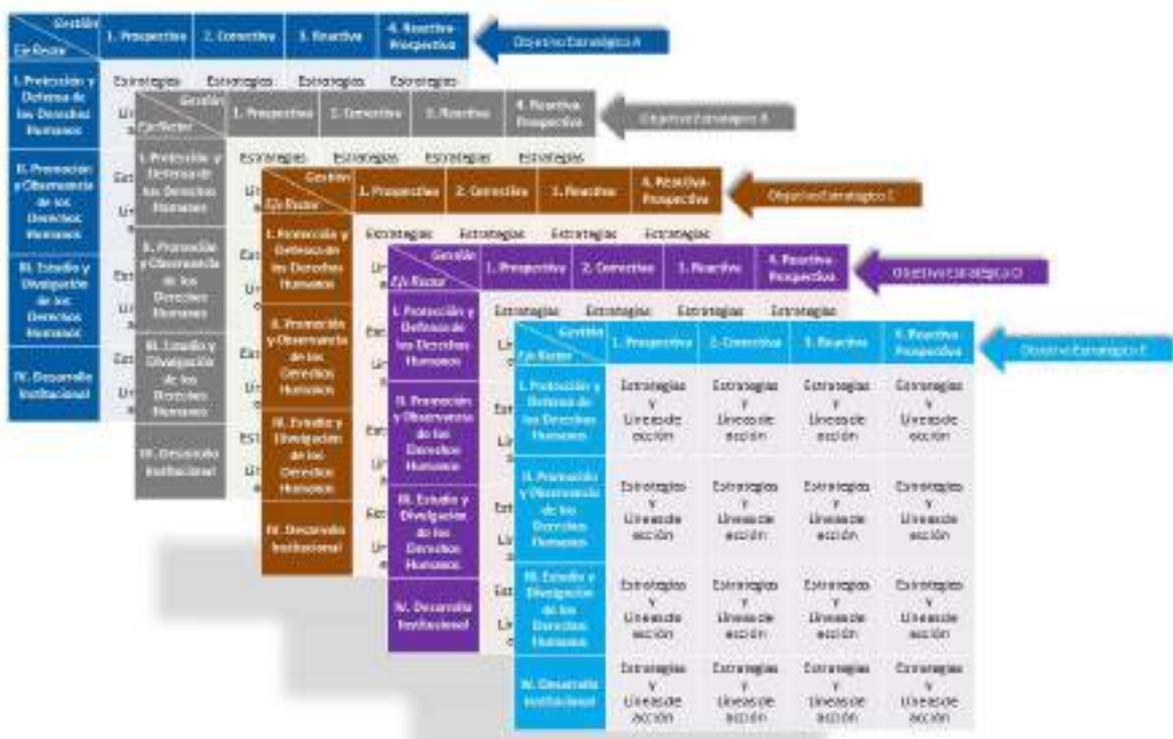
Considerando lo expuesto, la Comisión Nacional a través de la GIR, impactará con acciones concretas a sus cuatro ejes rectores descritos anteriormente.

### 3.6. Enfoque Preventivo de la CNDH

#### 3.6.1. Estructura para la construcción del enfoque preventivo

Para construir el enfoque preventivo de la CNDH, se definieron una serie de estrategias y líneas de acción las cuales se alinean a cada uno de los cinco objetivos estratégicos. A su vez, cada eje rector está relacionado con los objetivos antes descritos. En este contexto, las estrategias y acciones se ven reflejadas en diferentes gestiones transversales: preventiva, correctiva, reactiva y reactiva prospectiva, con base en las actividades realizadas por cada Unidad Responsable.

**Imagen 11. Gestiones transversales**



Fuente: Dirección General de Planeación y Análisis

Para entender de una mejor manera dicho enfoque, se han establecido identificadores los cuales se explican a continuación:

*Número romano correspondiente al eje rector*

- I. Protección y Defensa
- II. Promoción y Observancia
- III. Estudio y Divulgación
- IV. Desarrollo Institucional

*Inciso correspondiente a cada objetivo estratégico*

- A) Impulsar la creación, armonización, cumplimiento y actualización de leyes e instrumentos normativos de política pública, que fomenten y aseguren la plena vigencia de los Derechos Humanos.
- B) Optimizar los procesos y procedimientos institucionales mediante la modernización, sistematización y comunicación, así como una capacitación interna de manera integral.
- C) Mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios con un mayor acercamiento a la sociedad en general, particularmente con los grupos en situación de vulnerabilidad.
- D) Consolidar la cultura preventiva y de respeto a los derechos humanos a través de la promoción, estudio, divulgación, investigación, formación y capacitación a servidores públicos y población en general.
- E) Impulsar sinergias y mecanismos de coordinación interinstitucional y concertación social que fomenten el intercambio de buenas prácticas y estándares internacionales para la reducción de las violaciones y el fortalecimiento de la protección y restitución de los Derechos Humanos de las víctimas.

### *Estrategias y líneas de acción*

Las estrategias se presentan de manera consecutiva del 1 al 48 y a su vez, de cada estrategia se desprenden las líneas de acción correspondientes. Cabe mencionar que una estrategia puede contener más de una línea de acción. Finalmente, se debe precisar que las líneas de acción llevan un número seriado y consecutivo.

Al final de cada línea de acción, se incluye un paréntesis con las siglas de la o las Unidades Responsables que intervienen en cada línea.

### *Tipo de gestión por cada línea de acción*

GP: Gestión Prospectiva

GC: Gestión Correctiva

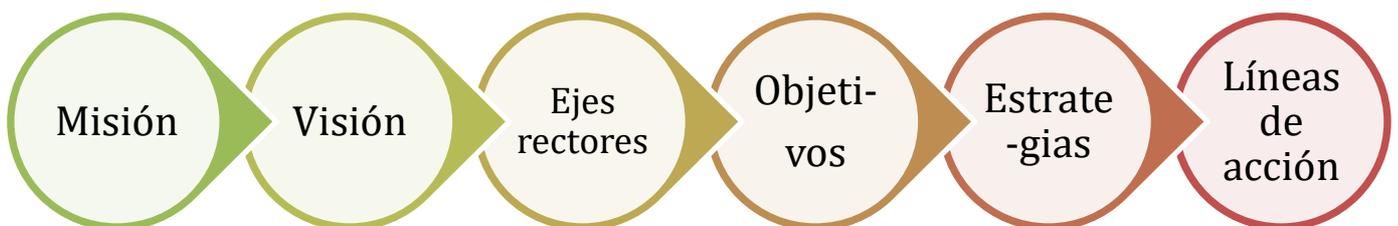
GR: Gestión Reactiva

GRP: Gestión Reactiva-Prospectiva

### **3.6.2. Objetivos, estrategias y líneas de acción**

A continuación, se presentan una serie de estrategias y líneas de acción las cuales están alineadas a los objetivos institucionales y ejes rectores, así como a la misión y visión de la Comisión Nacional, como se muestra en la siguiente imagen:

**Imagen 12. Líneas de acción**



*Fuente: Dirección General de Planeación y Análisis*

Dichas líneas se ejecutarán bajo los siguientes ejes rectores:

### ***EJE RECTOR I. Protección y defensa de los Derechos Humanos***

<b>I. Protección y defensa de los derechos humanos</b>		
<b>A</b>	<b>Impulsar la creación, armonización, cumplimiento y actualización de leyes e instrumentos normativos de política pública, que fomenten y aseguren la plena vigencia de los derechos humanos</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
1. Generar, revisar y fortalecer políticas públicas orientadas a la protección y defensa en materia de derechos humanos (DGPA)	1.1 Analizar la experiencia internacional en derechos humanos, a fin de crear mecanismos y acciones que fortalezcan los programas institucionales (SE)	GC
	1.2 Impulsar la creación de políticas públicas orientadas a hacer efectivos los derechos humanos con un enfoque integral (DGPA)	GP
	1.3 Colaborar en el seguimiento de la ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos mediante el análisis de sus avances y la vigilancia de su cumplimiento, a fin de emitir acciones de mejora (STCC)	GC
	1.4 Revisar las políticas públicas referentes a los Sistemas Penitenciarios, así como elaborar el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (3VG)	GRP
	1.5 Hacer de conocimiento a las autoridades las propuestas u observaciones realizadas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en cuanto a prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a fin de fortalecer el trato y las condiciones de las personas privadas de la libertad en los lugares de detención (3VG)	GRP

<b>I. Protección y defensa de los derechos humanos</b>		
<b>B</b>	<b>Optimizar los procesos y procedimientos institucionales mediante la modernización, sistematización y comunicación, así como una capacitación interna de manera integral</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
2. Implementar adecuaciones a los procesos y procedimientos relacionados con los servicios de atención en el trámite de expedientes de queja (Todas las VG-DGQO-DGIA)	2.1 Establecer mecanismos y adecuar procedimientos para garantizar que las determinaciones que emita la Comisión Nacional en los expedientes de queja y asuntos que le sean planteados, se formulen dentro de un plazo razonable y de conformidad con los principios inherentes al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos (Todas las VG-DGQO-DGIA)	GRP
	2.2 Reforzar la objetividad y exhaustividad como principios para la integración y resolución de expedientes de queja, a efecto de que las determinaciones que se emitan estén sólidamente sustentadas en los elementos de convicción que obren en los expedientes correspondientes (DGQO-Todas las VG)	GR

	2.3 Establecer criterios objetivos y homologados para la solicitud de medidas cautelares, así como para la observancia de las decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Todas las VG)	GRP
	2.4 Fortalecer y homologar protocolos de actuación para la emisión de dictámenes u opiniones técnicas calificadas o especializadas (Todas las VG)	GC
3. Promover y privilegiar la solución de expedientes de queja mediante la conciliación o durante el trámite, cuando proceda, a fin de lograr una solución inmediata a la violación, además de su seguimiento (Todas las VG)	3.1 Desarrollar acciones de solución con las autoridades presuntamente responsables, durante el trámite del expediente de queja, incluyendo la conciliación (Todas las VG)	GR
	3.2 Implementar acciones que atiendan la situación de las personas desaparecidas, ausentes, extraviadas y fallecidas no identificadas, en coordinación con los tres niveles de gobierno, la sociedad civil y los organismos nacionales e internacionales que tienen competencia (1VG)	GR
4. Impulsar el seguimiento a las Recomendaciones para lograr su cabal cumplimiento (lucha contra la impunidad) (DGSR-Todas las VG)	4.1 Diseñar e implementar mecanismos para que se garantice de manera efectiva el cumplimiento de las garantías de no repetición de hechos violatorios a los derechos humanos mediante el registro de acciones de cumplimiento de las autoridades responsables (Todas las VG-DGSR-DGAJ)	GRP
	4.2 Dar vista a las instancias correspondientes sobre las reincidencias comprobadas de servidores públicos, llevando un registro detallado que permita su identificación inmediata (DGSR)	GRP
	4.3 Dar seguimiento a los puntos derivados de las recomendaciones y a los acuerdos, resultado de las conciliaciones, con el propósito de prevenir y detectar oportunamente la simulación, omisión, parcialidad y falta de apego en su atención, así como realizar las gestiones correspondientes con las autoridades para que realicen en tiempo y forma las acciones necesarias para su cumplimiento (Todas las VG-DGSR)	GRP
	4.4 Formular las denuncias y querellas que procedan por conductas y omisiones cometidas por los servidores públicos que vulneren los derechos humanos y dar seguimiento hasta su resolución (DGAJ)	GR
	4.5 Realizar propuesta y solicitar la comparecencia ante la Cámara de Senadores de las autoridades responsables que no acepten o no cumplan las recomendaciones emitidas por la CNDH (DGAJ-DGSR-STCC)	GRP
5. Crear y alimentar un sistema de precedentes y criterios a fin de contar con herramientas estandarizadas para el análisis en la materia (DGAJ-DGIA)	5.1 Analizar y seleccionar la jurisprudencia adecuada para integrar y retroalimentar el sistema de precedentes (DGAJ-Todas las VG-DGIA)	GP
	5.2 Clasificar la información para la creación de una base de datos de precedentes con los criterios y argumentos utilizados en las resoluciones emitidas por la CNDH y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (ST - Todas las VG-DGIA)	GP

	5.3 Integrar el derecho comparado a la base de datos de precedentes y criterios resolutiveos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y otros organismos internacionales (SE)	GP
	5.4 Diseñar, desarrollar e integrar el sistema de precedentes y criterios, así como capacitar a sus usuarios (SE-DGIA)	GP
	5.5 Implementar el sistema de precedentes e identificar áreas de oportunidad que mejoren el aprovechamiento de los usuarios del sistema (Todas las VG-DGIA)	GC
6. Fortalecer el Sistema Nacional de Alerta (DGQO-DGIA)	6.1 Conocer, identificar y dar seguimiento; a través del Sistema Nacional de Alerta; a los hechos que impliquen riesgos de vulnerabilidad a derechos humanos (DGQO – DGPA)	GC
	6.2 Rediseñar el Sistema Nacional de Alerta de esta Comisión Nacional integrando bases de datos propias y externas, a fin de anticipar condiciones que vulneren los derechos humanos, a través de la definición de mecanismos y procedimientos (DGQO-DGIA)	GC
	6.3 Diseñar los mecanismos para la difusión de información, generación de informes y emisión de alertas entre los usuarios del sistema, así como procedimientos de respuesta frente a ellas (DGQO-DGPA-DGIA)	GC
	6.4 Generar criterios de operación ante escenarios de desarrollo de riesgos (DGQO-DGPA-DGIA)	GC
	6.5 Evaluar la funcionalidad del Sistema Nacional de Alerta (DGQO – DGPA)	GRP
7. Atender los recursos interpuestos ante la CNDH (Todas las VG)	7.1 Mejorar los procedimientos de atención de los recursos de queja para garantizar que las determinaciones que emita la Comisión Nacional, en los recursos planteados, se formulen dentro del plazo y de conformidad con los principios inherentes al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos (Todas las VG)	GC
	7.2 Mejorar los procedimientos de atención de los recursos de impugnación para garantizar que las determinaciones que emita la Comisión Nacional, en los recursos planteados, se formulen dentro del plazo y de conformidad con los principios inherentes al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos (Todas las VG)	GC

<b>I. Protección y defensa de los derechos humanos</b>		
<b>C</b>	<b>Mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios con un mayor acercamiento a la sociedad en general, particularmente con los grupos en situación de vulnerabilidad</b>	
	<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>
8. Priorizar la atención a la víctima como eje central del actuar de la CNDH (Todas las VG y DGQO)	8.1 Definir mecanismos homologados de atención a la víctima y/o quejoso en las diferentes etapas del proceso, a fin de lograr un acompañamiento efectivo e inmediato (DGQO-VG- Pro víctima)	GC

	8.2 Tener contacto permanente y cercano con la víctima y/o quejoso durante la sustanciación de la queja hasta su notificación acerca de la conclusión y seguimiento (Todas las VG)	GR
	8.3 Canalizar a las víctimas para asegurar una atención especializada (Todas las VG - PROVÍCTIMA)	GR
	8.4 Supervisar la reparación del daño hasta su total cumplimiento (Todas las VG - DGSR)	GRP
9. Conocer de las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos (VG)	9.1 Realizar la revisión y análisis integral de los servicios de atención al público y de la tramitación de expedientes (DGPA-VG-DGQO-DGIA)	GC
	9.2 Replantear y definir los parámetros y criterios para la atracción de asuntos de competencia local que, por la relevancia y gravedad de las violaciones a derechos humanos implicadas, así lo requieran (DGQO-VG)	GC
	9.3 Optimizar la atención de expedientes de queja, inconformidades, orientaciones directas y remisiones (DGQO-Todas las VG-DGIA)	GR
	9.4 Dar una orientación jurídica más focalizada y efectiva a los usuarios de nuestros servicios (DGQO y todas las VG)	GR
10. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos (VG)	10.1 Establecer criterios objetivos para la calificación de las violaciones graves a derechos humanos, con parámetros sustentados en estándares internacionales en favor de la protección a las víctimas (DGQO-VG-CENADEH)	GP
	10.2 Generar lineamientos o protocolos para la actuación institucional en la investigación de violaciones graves a derechos humanos (VG)	GP
11. Fortalecer los mecanismos de coordinación internos y con autoridades que posibiliten el seguimiento y verificación del cumplimiento cabal a las resoluciones (DGSR-Todas las VG-CGCP)	11.1 Restablecer la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones y revisar los mecanismos institucionales para tal efecto (DGSR-Todas las VG y OM)	GC

<b>I. Protección y defensa de los derechos humanos</b>		
<b>D</b>	<b>Consolidar la cultura preventiva y de respeto a los derechos humanos a través de la promoción, estudio, divulgación, investigación, formación y capacitación a servidores públicos y población en general</b>	
	<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>
		<b>Gestión</b>
12. Emitir Recomendaciones Generales (VG)	12.1 Analizar las prácticas administrativas generalizadas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos (Todas las VG)	GRP
	12.2 Elaborar Recomendaciones Generales que incidan en la actuación de las instituciones a las que se dirijan, o tengan competencia en la materia de que se trate y establecer una estrategia de seguimiento, así como en la formulación de políticas públicas. (todas las VG)	GRP

	12.3 Publicar y publicitar en la Gaceta y en el Diario Oficial de la Federación, las Recomendaciones Generales aprobadas con el fin de generar una conciencia colectiva de respeto a los derechos humanos (CENADEH-DGIA), además de reforzar el procedimiento de seguimiento y verificación del cumplimiento de las mismas mediante la realización de estudios generales, diagnósticos o evaluaciones (DGSR-Todas las VG-DGIA)	GRP
--	--	-----

**I. Protección y defensa de los derechos humanos**

**E** **Impulsar sinergias y mecanismos de coordinación interinstitucional y concertación social que fomenten el intercambio de buenas prácticas y estándares internacionales para la reducción de las violaciones y el fortalecimiento de la protección y restitución de los derechos humanos de las víctimas**

<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
13. Desarrollar acciones conjuntas de prevención con actores clave que favorezcan la protección y defensa de los derechos humanos (ST-SE)	13.1 Identificar a los actores clave que favorezcan la protección y defensa de los derechos humanos (STCC-SE)	GP
	13.2 Elaborar un catálogo de las autoridades, organizaciones e instituciones involucradas con la protección y defensa de los derechos humanos (STCC-SE-DGIA)	GP
	13.3 Establecer una red en coordinación con otras organizaciones e instancias, para que con base en el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas (SINPEF) se posibilite identificar, ubicar o localizar a personas extraviadas, ausentes, desaparecidas o que incluso fallecieron y cuyos cadáveres no han sido identificados (1VG- ST-DGIA)	GP
	13.4 Contribuir en la atención de las recomendaciones y observaciones realizadas por los organismos e instancias internacionales de derechos humanos, así como de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SE-Todas las VG)	GRP
	13.5 Realizar acciones de vinculación con las oficinas de derechos humanos de las autoridades cuyos miembros mayormente inciden en violaciones a los derechos humanos (STCC-Todas las VG)	GC
	13.6 Generar estrategias de prevención a través de la integración de grupos por temática, que coadyuven en propuestas de solución a las prácticas más frecuentes que generan riesgo de violaciones a los derechos humanos (STCC-Todas las VG)	GP
14. Reconocer a aquellas personas, autoridades u organismos que realizan acciones en favor de la protección y defensa de los derechos humanos (ST-SE)	14.1 Organizar el Premio Nacional de Derechos Humanos (STCC)	GRP
	14.2 Generar otros tipos de reconocimientos; por diversas vías, a actores involucrados con la protección y defensa de los derechos humanos que realicen aportaciones relevantes y/o mantienen un significativo compromiso (ST-Todas las VG)	GRP

## **EJE RECTOR II. Promoción y Observancia de los Derechos Humanos**

<b>II. Promoción y Observancia de los derechos humanos</b>		
<b>A</b>	<b>Impulsar la creación, armonización, cumplimiento y actualización de leyes e instrumentos normativos de política pública, que fomenten y aseguren la plena vigencia de los derechos humanos</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
15. Promover políticas públicas y reformas legales en materia de derechos humanos (STCC-DGAJ)	15.1 Realizar proyectos de promoción de políticas públicas e impulsar reformas legales (Todas las VG-DGAJ)	GC
	15.2 Promover eventos de análisis y discusión a fin de fortalecer las políticas públicas y las reformas legales (STCC)	GC
	15.3 Fortalecer los instrumentos de capacitación considerando los contenidos de la Reforma Constitucional de 2011, las resoluciones del Poder Judicial de la Federación y los mecanismos regionales y universales de protección de derechos humanos (STCC-SE)	GC
16. Fortalecer la creación, armonización y actualización de normas en materia de derechos humanos (DGPA)	16.1 Identificar los instrumentos normativos nacionales que requieren armonizarse y actualizarse con la Constitución y los Tratados Internacionales, y aportar sugerencias para su desarrollo, detectando los riesgos potenciales (DGPA-DGAJ-Programas Especiales y CENADEH)	GC
	16.2 Identificar y dar seguimiento a aquellos ámbitos que requieren de nueva normatividad (DGPA-DGAJ)	GP
	16.3 Promover acciones de inconstitucionalidad (DGAJ)	GC
	16.4 Dar seguimiento a la armonización y actualización de normas en materia de derechos humanos (DGPA-DGAJ)	GC
	16.5 Realizar eventos de análisis y discusión a fin de fortalecer la armonización legislativa (STCC)	GC

<b>II. Promoción y Observancia de los derechos humanos</b>		
<b>B</b>	<b>Optimizar los procesos y procedimientos institucionales mediante la modernización, sistematización y comunicación, así como una capacitación interna de manera integral</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
17. Implementar adecuaciones a los procesos y procedimientos relacionados con la promoción y observancia de los derechos humanos (CGCP)	17.1 Establecer mecanismos y procedimientos para garantizar que la promoción tenga un impacto directo en la población (CGCP)	GP
	17.2 Establecer mecanismos y procedimientos para garantizar que la observancia tenga un impacto directo en la población (Todas las VG y CENADEH)	GP
	17.3 Fortalecer el sistema de capacitación de la CNDH vinculándolo a los resultados de STCC y las UR (DGIA-STCC)	GC
	17.4 Implementar un modelo de escuela digital y autodidacta en materia de derechos humanos vía internet (STCC-DGIA)	GC
	17.5 Actualizar al personal de la CNDH en el uso y aprovechamiento de los sistemas informáticos (OM-DGIA)	GC

<b>II. Promoción y Observancia de los derechos humanos</b>		
<b>C Mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios con un mayor acercamiento a la sociedad en general, particularmente con los grupos en situación de vulnerabilidad</b>		
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
18. Ofrecer resultados puntuales de las acciones de observancia (Todas las VG)	18.1 Realizar acciones y visitas de supervisión acerca de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asuntos relativos a la aplicación del Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (1VG)</li> <li>- Atención a Víctimas del Delito y de violación a derechos humanos (1VG)</li> <li>- Estaciones migratorias, lugares dependientes de autoridad distinta de la migratoria, a casas o albergues para migrantes, así como a lugares de tránsito de personas migrantes (5VG).</li> <li>- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (3VG).</li> <li>- Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (3VG).</li> <li>- Centros de reclusión con población indígena (4VG).</li> <li>- Periodistas y defensores de derechos humanos (5VG).</li> <li>- Niñas, niños y adolescentes (1VG).</li> </ul>	GC
	18.2 Monitorear, dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres (4VG) y sobre la situación de la trata de personas en México (5VG)	GC
	18.3 Elaborar y publicar informes, diagnósticos, estudios o análisis, como resultado de la observancia a: (Todas las VG-DGPA-DGIA) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asuntos relativos a la aplicación del Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (1VG)</li> <li>- Atención a Víctimas del Delito y de violación a derechos humanos (1VG)</li> <li>- Estaciones migratorias, lugares dependientes de autoridad distinta de la migratoria, a casas o albergues para migrantes, así como a lugares de tránsito de personas migrantes (5VG).</li> <li>- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (3VG).</li> <li>- Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (3VG).</li> <li>- Centros de reclusión con población indígena (4VG)</li> <li>- Periodistas y defensores de derechos humanos (5VG).</li> </ul>	GRP

	- Cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres (4VG) y sobre la situación de la trata de personas en México (5VG) - Pueblos y Comunidades Indígenas (4VG)	
	18.4 Dar seguimiento a la implementación de las observaciones emitidas por la CNDH a través de informes y diagnósticos (Todas las VG)	GRP
19. Promover la cercanía e inmediatez con la sociedad para escuchar y conocer sus planteamientos y necesidades (STCC)	19.1 Analizar la percepción social con relación a los derechos humanos y hacia la CNDH y su funcionamiento (STCC)	GP
	19.2 Coordinar y publicar una encuesta de percepción acerca de la imagen institucional (OIC-DGIA)	GP
	19.3 Impulsar la prestación voluntaria de asesoramiento jurídico gratuito a favor de personas o comunidades en situación de vulnerabilidad (casos Pro Bono) (SE y ST)	GC

<b>II. Promoción y Observancia de los derechos humanos</b>			
<b>D</b>	<b>Consolidar la cultura preventiva y de respeto a los derechos humanos a través de la promoción, estudio, divulgación, investigación, formación y capacitación a servidores públicos y población en general</b>		
	<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
	20. Impulsar un esquema de promoción orientado a atender las principales carencias sociales con relación al conocimiento de los derechos humanos (STCC)	20.1 Identificar mediante un diagnóstico integral las áreas de oportunidad que requieran fortalecerse por medio de acciones de promoción (STCC)	GP
		20.2 Priorizar las actividades de promoción hacia los segmentos de población en situación de vulnerabilidad por desconocimiento de los derechos humanos (STCC)	GC
		20.3 Promover el conocimiento, respeto y vigencia de los derechos humanos a través de pronunciamientos, enfatizando los derechos económicos, sociales, culturales, laborales y ambientales (Todas las VG -STCC)	GC
		20.4 Promover la legalidad y la no violencia como principio rector de la cultura de respeto a los derechos humanos (STCC)	GC
20.5 Implementar un plan integral de promoción en materia de derechos humanos a nivel nacional, que considere los temas focalizados por los programas especiales, tales como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sexualidad, salud y VIH.</li> <li>• Personas con discapacidad.</li> <li>• Niñas, niños y adolescentes.</li> <li>• Familia y adultos mayores.</li> <li>• Atención a Víctimas del Delito y de violación a derechos humanos.</li> <li>• Trata de personas.</li> <li>• Migrantes.</li> <li>• Indígenas.</li> </ul>		GC	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas en reclusión.</li> <li>• Periodistas.</li> <li>• Defensores civiles de derechos humanos.</li> <li>• Asuntos de la mujer.</li> <li>• Igualdad entre mujeres y hombres.</li> <li>• Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.</li> </ul> (STCC)	
	20.6 Mejorar la oferta de servicios y materiales de información y apoyo para la ciudadanía, que generen una cultura de respeto a los derechos humanos (CENADEH)	GC
	20.7 Realizar el monitoreo del impacto de la promoción como un elemento de cambio cultural en favor de los derechos humanos a través de encuestas, estudios, etc. (STCC)	GRP
	20.8 Evaluar los resultados de la promoción en materia de derechos humanos, generar acciones de mejora continua y dar seguimiento a su aplicación (STCC-DGPA)	GRP
21. Fortalecer los conocimientos y habilidades de los servidores públicos y de la población en general, en materia de derechos humanos, a través de la capacitación (STCC)	21.1 Elaborar una metodología estandarizada para la formación de capacitadores, diseño de contenidos y transmisión del conocimiento (STCC)	GP
	21.2 Determinar la transversalidad de temas en la impartición de capacitación en materia de derechos humanos (STCC-SE-CENADEH)	GP
	21.3 Promover la investigación y la formación de profesionales y especialistas con niveles de excelencia académica en el ámbito del Derecho Nacional e Internacional de los Derechos Humanos (SE-CENADEH-STCC)	GP
	21.4 Focalizar las actividades de promoción en los servidores públicos relacionados con las autoridades y los hechos que detentan el mayor volumen de violaciones a los derechos humanos y que se consideran susceptibles de ser abatidos, mediante acciones de capacitación y certificación en esta materia (STCC)	GC
	21.5 Desarrollar mecanismos a través de los cuales las personas capacitadas evalúen la atención brindada por el capacitador, así como los conocimientos adquiridos y la calidad de los servicios de capacitación impartidos (STCC-DGPA-DGIA)	CRP
22. Desarrollar una política activa de comunicación social de respeto a los derechos humanos y de fortalecimiento de la legalidad en la sociedad mexicana (STCC-CGCP)	22.1 Proponer políticas de comunicación social para la divulgación de la CNDH y sus relaciones con los medios de información o comunicación (CGCP)	GP
	22.2 Elaborar un programa anual integral de comunicación social que aborde problemáticas específicas en materia de derechos humanos (CGCP)	GP
	22.3 Desarrollar campañas, actividades y materiales audiovisuales a través de medios de comunicación y redes sociales que para dar a conocer a la sociedad las funciones	GC

	y acciones de la CNDH y que promuevan la paz, el acceso a la justicia y a la no violencia en México, además de la realización de eventos académicos y foros de reflexión sobre estos temas (STCC-CENADEH-CGCP)	
	22.4 Coordinar las conferencias de prensa y comunicados de Presidencia y demás servidores públicos de la CNDH (CGCP)	GC
	22.5 Generar un informe periódico del estado que guardan los derechos humanos en nuestro país, así como divulgar y transparentar la gestión institucional (DGPA-CENADEH-DGSR-DGIA)	GRP
23. Elaborar y divulgar informes sobre los aspectos más relevantes en materia de derechos humanos, que afectan a las personas que viven en México (VG)	23.1 Emitir informes especiales que incidan en la actuación de las instituciones a las que se dirijan o tengan competencia en la materia de que se trate, y establecer una estrategia de seguimiento, así como en la formulación de políticas públicas (Todas las VG)	GRP
	23.2 Fortalecer la elaboración y amplia difusión en la sociedad de los informes que se elaboren como resultado de la observancia de la política nacional para la igualdad entre mujeres y hombres (4VG-DGIA)	GRP
	23.3 Elaborar y difundir anualmente el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (3VG-DGIA)	GRP
	23.4 Elaborar y difundir el informe sobre las acciones llevadas a cabo por el Mecanismo Nacional contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (3VG-DGIA)	GRP

<b>II. Promoción y Observancia de los derechos humanos</b>		
<b>E</b>	<b>Impulsar sinergias y mecanismos de coordinación interinstitucional y concertación social que fomenten el intercambio de buenas prácticas y estándares internacionales para la reducción de las violaciones y el fortalecimiento de la protección y restitución de los derechos humanos de las víctimas</b>	
	<b>Estrategias</b>	<b>Gestión</b>
24. Diseñar y establecer mecanismos de coordinación en materia de promoción y observancia (STCC-SE)	24.1 Crear comités temáticos con participación de la sociedad civil (STCC)	GP
	24.2 Desarrollar acciones conjuntas para intercambiar experiencias y generar una red de aliados (STCC-SE)	GC
	24.3 Implementar acciones y sugerir mecanismos de coordinación para propiciar la denuncia y el abatimiento de la corrupción y de la impunidad, mediante el fortalecimiento del Estado de derecho, para construir una cultura de la legalidad en la sociedad mexicana (Todas las VG y STCC)	GRP
25. Desarrollar acciones conjuntas de prevención con actores clave que favorezcan la promoción y observancia de los derechos humanos (STCC-SE)	25.1 Elaborar un análisis de necesidades de vinculación nacional e internacional (STCC y SE)	GP
	25.2 Identificar a los actores clave y construir alianzas en materia de promoción y observancia, que impulsen un cambio cultural cuya base se sustente en el respeto de los derechos humanos (STCC-SE)	GP

	25.3 Fortalecer la vinculación con instituciones académicas y organizaciones civiles, tanto nacionales como extranjeras, para el desarrollo de actividades conjuntas en el ámbito de los derechos humanos (STCC y SE)	GC
	25.4 Consolidar la relación institucional y los mecanismos operativos de coordinación con los medios de comunicación y con los defensores civiles de derechos humanos (STCC-SE-CGCP)	GC
	25.5 Intensificar la relación con los sistemas universal y regional de los Derechos Humanos, para abordar las tendencias y los temas de vanguardia en la materia en los cuales la CNDH proponga, participe e impulse nuevas corrientes (SE)	GC
	25.6 Fortalecer los vínculos con la sociedad civil, en particular con las ONG y los defensores civiles de derechos humanos, dando prioridad al diálogo, apoyos de diversa índole y acompañamiento en la atención a las víctimas (SE-STCC-Pro víctima)	GC
26. Dar seguimiento a los tratados y convenios de colaboración firmados (STCC-SE)	26.1 Analizar los convenios y tratados suscritos en materia de derechos humanos, así como reactivar y dar seguimiento a los ya firmados (STCC-SE-DGAJ)	GC
	26.2 Identificar las áreas de oportunidad para suscribir nuevos convenios (STCC-SE)	GP
27. Atender los compromisos del derecho internacional (SE)	27.1 Revisar las observaciones generales y recomendaciones de relatores y organismos internacionales y dar el debido seguimiento (SE)	GRP

### ***EJE RECTOR III. Estudio y Divulgación de los Derechos Humanos***

<b>III. Estudio y Divulgación de los derechos humanos</b>		
<b>A</b>	<b>Impulsar la creación, armonización, cumplimiento y actualización de leyes e instrumentos normativos de política pública, que fomenten y aseguren la plena vigencia de los derechos humanos</b>	
	<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>
	28. Impulsar la elaboración de estudios en materia de derechos humanos (CENADEH)	28.1 Construir alianzas para fortalecer los estudios e investigaciones en materia de derechos humanos (CENADEH)
		28.2 Dirigir a la plantilla de investigadores hacia la revisión y análisis de la normatividad nacional e internacional en materia de derechos humanos para la elaboración de nuevos estudios que den respuesta a las necesidades actuales y futuras del país (CENADEH)
		<b>Gestión</b>

<b>III. Estudio y Divulgación de los derechos humanos</b>		
<b>B</b>	<b>Optimizar los procesos y procedimientos institucionales mediante la modernización, sistematización y comunicación, así como una capacitación interna de manera integral</b>	
	<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>
		<b>Gestión</b>

29. Retroalimentar los procesos de estudio y divulgación de acuerdo a la nueva generación de diagnósticos de derechos humanos (CENADEH)	29.1 Aplicar medidas correctivas para la mejora de los procesos y procedimientos de estudio y divulgación de la CNDH, partiendo de diagnósticos con base en las experiencias obtenidas (DGPA-CENADEH)	GC
	29.2 Efectuar una revisión integral de los esquemas de capacitación interna en materia de derechos humanos para que se promueva la profesionalización del capital humano (CENADEH-OM)	GC

<b>III. Estudio y Divulgación de los derechos humanos</b>		
<b>C Mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios con un mayor acercamiento a la sociedad en general, particularmente con los grupos en situación de vulnerabilidad</b>		
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
30. Implementar un plan integral de estudio y divulgación orientado a tener un mayor acercamiento con la sociedad (STCC)	30.1 Desarrollar programas de formación multinivel (STCC)	GP
	30.2 Impartir capacitación a los servidores públicos sobre temas relacionados con la mitigación de riesgos en materia de derechos humanos; utilizando las modalidades presencial y a distancia (STCC)	GC

<b>III. Estudio y Divulgación de los derechos humanos</b>		
<b>D Consolidar la cultura preventiva y de respeto a los derechos humanos a través de la promoción, estudio, divulgación, investigación, formación y capacitación a servidores públicos y población en general</b>		
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
31. Elaborar un diagnóstico nacional de la situación de los derechos humanos en el país (CENADEH y todas las UR)	31.1 Elaborar un análisis situacional que considere la razón de ser de las acciones realizadas por la CNDH, la población objetivo o área de enfoque, así como los aspectos relacionados con el desempeño institucional que contribuyan a la mejora de los resultados (Todas las UR, excepto el OIC)	GP
	31.2 Coordinar y publicar una encuesta nacional acerca del conocimiento, aplicación y exigencia de los derechos humanos en México (CENADEH-STCC-CGCP)	GP
	31.3 Identificar como parte de los estudios e investigaciones, las principales barreras, carencias sociales y elementos culturales que obstaculizan el conocimiento, respeto y exigibilidad de los derechos humanos, así como los sectores de la población en situación de vulnerabilidad por desconocimiento acerca de los derechos humanos (CENADEH-DGIA)	GP
	31.4 Implementar acciones de impulso a los derechos humanos con base en las necesidades detectadas (CENADEH)	GP
	31.5 Coordinar la identificación de situaciones de riesgo y sus causas (CENADEH y todas las UR)	GP
	31.6 Difundir a la sociedad estudios e investigaciones en materia de derechos humanos (CENADEH-DGIA)	GC

32. Promover acciones para fortalecer los programas educativos, a fin de construir en las nuevas generaciones, los elementos formativos y culturales necesarios en materia de derechos humanos (1VG-STCC-CENADEH)	32.1 Identificar y revisar los contenidos en materia de derechos humanos previstos en los programas educativos aprobados por la Secretaría de Educación Pública, para proponer la inclusión de elementos generales en la materia, aplicados en favor de la convivencia escolar (STCC)	GC
	32.2 Impulsar una formación educativa desde el nivel básico, que atienda las actuales carencias sociales relacionadas con el conocimiento y exigibilidad de los derechos humanos (STCC)	GP
	32.3 Elaborar y promover herramientas pedagógicas y materiales didácticos para niños en materia de derechos humanos (STCC-DGIA)	GP
	32.4 Implementar una campaña nacional para divulgar los derechos humanos de la niñez, a través de jornadas regionales con diversos sectores de la sociedad que trabajan en beneficio de este grupo en situación de vulnerabilidad (1VG-STCC-CENADEH)	GP
33. Introducir elementos de vanguardia a nivel internacional en materia de derechos humanos (CENADEH-STCC-SE)	33.1 Analizar y difundir a través de los mecanismos más pertinentes las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos (CENADEH-STCC-SE-DGIA)	GC
34. Promover los valores que fortalecen la cultura de los derechos humanos (CENADEH)	34.1 Identificar y promover mediante diferentes medios los valores que fortalecen la cultura de los derechos humanos, así como aquellos elementos que apoyan su desarrollo (CENADEH)	GP
	34.2 Coordinar el programa de publicaciones orientado a los temas prioritarios en materia de derechos humanos; a través de un Comité Editorial de la CNDH (CENADEH)	GC
	34.3 Revisar el programa editorial de la CNDH a efecto de que el mismo comprenda obras con contenidos útiles, actualizados y de interés que se constituyan como insumos para el estudio, investigación y divulgación de los derechos humanos (CENADEH)	GC

<b>III. Estudio y Divulgación de los derechos humanos</b>		
<b>E</b>	<b>Impulsar sinergias y mecanismos de coordinación interinstitucional y concertación social que fomenten el intercambio de buenas prácticas y estándares internacionales para la reducción de las violaciones y el fortalecimiento de la protección y restitución de los derechos humanos de las víctimas</b>	
	<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>
	<b>Gestión</b>	
35. Construir alianzas con los actores clave que impulsen acciones de mejora de estudio y divulgación para fomentar un cambio cultural, cuya base se sustente en el respeto de los derechos humanos (STCC-SE)	35.1 Identificar actores clave en materia de estudio y divulgación de los derechos humanos que estén interesados en conocer aquellas particularidades de nuestra cultura que requieren ser transformadas para mejorar la protección de los derechos humanos (STCC-SE)	GP
	35.2 Construir redes nacionales e internacionales de colaboración, estudio y divulgación en materia de derechos humanos (STCC-SE-DGIA)	GP

	35.3 Desarrollar la vinculación con los sistemas de educación superior para impulsar investigaciones y programas académicos de calidad en materia de derechos humanos (STCC-SE)	GP
36. Analizar las nuevas tendencias en materia de derechos humanos (STCC-SE)	36.1 Proponer acciones que fortalezcan e impulsen las tareas de estudio y divulgación en materia de derechos humanos (STCC-SE-DGIA)	GC
	36.2 Fortalecer las acciones de divulgación para propiciar un mayor conocimiento, reflexión y desarrollo de una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos, en la que la paz, el diálogo, la convivencia respetuosa y el cumplimiento de la ley sean premisas esenciales; así como impulsar su difusión (CENADEH-CGCP)	GC
37. Construir una agenda nacional e internacional que identifique las prioridades en materia de derechos humanos (STCC-SE)	37.1 Organizar y coordinar una agenda nacional (STCC)	GP
	37.2 Organizar y coordinar una agenda Internacional (SE)	GP

#### **EJE RECTOR IV. Desarrollo Institucional**

<b>IV. Desarrollo Institucional</b>		
<b>A</b>	<b>Impulsar la creación, armonización, cumplimiento y actualización de leyes e instrumentos normativos de política pública, que fomenten y aseguren la plena vigencia de los derechos humanos</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
38. Identificar posibles inconsistencias en el marco normativo de la CNDH (DGPA-OM)	38.1 Realizar un análisis sobre el marco legal, facultades, atribuciones y funciones y normas internas de la CNDH (DGPA-OM-DGAJ)	GC
	38.2 Revisar los mecanismos y la normatividad interna en materia de transparencia (Unidad de Enlace-DGPA)	GC
	38.3 Fortalecer las áreas de transparencia y acceso a la información, mediante el mejoramiento de los procesos y la generación de criterios y estándares, a efecto de mejorar la eficiencia en la atención y consolidar a la CNDH como una entidad ejemplar en la materia (Unidad de Enlace-DGPA-DGIA)	GC
	38.4 Actualizar el Programa Interno de Protección e implementar un esquema de capacitación continua y de actualización al personal de la CNDH en materia de protección civil y seguridad interna, así como actualizar los programas respectivos (OM)	GC
39. Verificar el buen gobierno de la institución (OIC)	39.1 Desarrollar anualmente el programa de auditorías (OIC)	GC
	39.2 Verificar que el quehacer institucional tenga como base la transparencia y la rendición de cuentas y que sea	GC

	congruente con las nuevas disposiciones en la materia (Unidad de Enlace-DGPA-OIC-OM)	
	39.3 Dar seguimiento a las recomendaciones emitidas derivadas de las observaciones generadas a su vez en las auditorías internas y externas, realizadas a las diferentes UR del organismo (OIC)	GRP
40. Evaluar la normatividad para el mejoramiento del desempeño institucional (OM-DGPA)	40.1 Adecuar, armonizar, simplificar y publicar el marco normativo de la CNDH, así como la actualización de los manuales de organización y procedimientos y la evaluación de la aplicación de la normatividad (DGPA-OM-DGIA-OIC)	GC
	40.2 Elaborar planteamientos para que se fortalezca la autonomía del Ombudsman mediante la implementación de medidas tales como la eliminación de su reelección (Presidencia-STCC)	GC

<b>IV. Desarrollo Institucional</b>		
<b>B</b>	<b>Optimizar los procesos y procedimientos institucionales mediante la modernización, sistematización y comunicación, así como una capacitación interna de manera integral</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
41. Implementar acciones de mejora continua (DGPA-OM)	41.1 Identificar las principales debilidades en la operación institucional e implementar acciones de mejora continua (DGPA-OM-DGIA)	GP
	41.2 Planear las actividades institucionales (DGPA)	GP
	41.3 Revisar y actualizar las descripciones y perfiles de puestos, incluyendo el servicio civil de carrera, así como efectuar su valuación, con enfoque de género (OM)	GC
	41.4 Elaborar el diagnóstico programático-presupuestario e implementar adecuaciones y acciones de mejora para fortalecer la operación (DGPA-OM)	GP
	41.5 Realizar la medición y monitoreo de actividades y resultados (DGPA)	GRP
	41.6 Fortalecer las políticas para la operación de los archivos, así como el acervo documental (SE)	GC
42. Modernizar el funcionamiento institucional mediante el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (DGPA-OM-DGIA)	42.1 Hacer una revisión integral del proceso de capacitación interna para que promueva la profesionalización del capital humano, y el desarrollo de las competencias y capacidades técnicas necesarias que el ejercicio integral de las atribuciones institucionales requiere (OM)	GC
	42.2 Implementar la comunicación digital, tanto de manera interna como hacia el exterior (DGIA)	GP
	42.3 Realizar la migración a expedientes digitales (DGIA-DGQO)	GP
	42.4 Desarrollar un sistema de análisis e inteligencia en materia de derechos humanos para el análisis de riesgos en violaciones y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Alerta (DGPA, DGIA, DGQO)	GP

	42.5 Desarrollar una amplia estrategia de sistematización de los procesos sustantivos de la Institución a través del aprovechamiento de las tecnologías de la información, con prioridad en la atención al público y la tramitación de las quejas (DGPA-DGQO-DGIA)	GC
	42.6 Revisar, actualizar y sistematizar los procedimientos administrativos dentro de las CNDH a efecto de hacer más eficaz, eficiente y transparente la operación (DGPA-OM-DGIA-STCC)	GC
	42.7 Revisar los indicadores de la gestión institucional a efecto de que reflejen de mejor forma los resultados de la misma, así como su incidencia real con un enfoque equilibrado entre lo cuantitativo y lo cualitativo (DGPA)	GC
43. Evaluar el desempeño de los programas institucionales (DGPA-OIC)	43.1 Identificar áreas de oportunidad en el diseño de los procesos institucionales correspondientes al seguimiento y evaluación de programas (DGPA)	GC
	43.2 Proponer e implantar acciones de mejora continua y el fortalecimiento de la sistematización del desempeño institucional (DGPA-OIC-OM), así como su evaluación y fiscalización (OIC)	GC
	43.3 Dar seguimiento oportuno, riguroso y consistente a los objetivos, indicadores y metas institucionales y evaluar el desempeño de los programas presupuestarios (DGPA)	GRP
	43.4 Realizar la evaluación de la gestión (OIC)	GRP

<b>IV. Desarrollo Institucional</b>		
<b>C</b>	<b>Mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios con un mayor acercamiento a la sociedad en general, particularmente con los grupos en situación de vulnerabilidad</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
44. Tener una mayor cobertura de atención a la sociedad (DGPA)	44.1 Analizar la distribución de funciones y cargas de trabajo de las Unidades Responsables y verificar la congruencia y consistencia de las capacidades institucionales con las necesidades y expectativas sociales en materia de derechos humanos (DGPA-OM)	GC
	44.2 Distribuir geográficamente los servicios e implementar las mejoras necesarias para ampliar la cobertura de atención (ST-1VG-DGPA-Presidencia)	GC
	44.3 Diseñar planes de control de crisis (Presidencia y CGCP)	GP
45. Dar a conocer los resultados y acciones de la CNDH a la sociedad (DGPA-CENADEH)	45.1 Elaborar el Informe Anual de Actividades de la CNDH de manera digital e interactiva (DGPA-CENADEH-DGIA y todas las UR)	GRP
	45.2 Presentar el Informe Anual de Actividades al Consejo Consultivo, a los Poderes de la Unión y a la sociedad en general (STCC-Presidencia)	GRP
	45.3 Elaborar, publicar y ejecutar el Programa Anual de Trabajo (DGPA-Todas las UR-DGIA)	GRP

	45.4 Elaborar, publicar y ejecutar el Programa Anual de Evaluación (DGPA-Todas las UR-DGIA)	GRP
46. Dar atención a las solicitudes de acceso a la información (Unidad de Enlace)	46.1 Coordinar y responder las solicitudes de información de conformidad a la normatividad aplicable (Unidad de Enlace y Comité de Transparencia)	GR
	46.2 Difundir los aspectos requeridos con mayor frecuencia en las solicitudes de información y mantener actualizadas las obligaciones de transparencia establecidas en el marco normativo (Unidad de Enlace-DGIA)	GC
	46.3 Realizar las adecuaciones necesarias para el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (OM-DGIA-DGSR-DGAJ-Comité de Transparencia-Todas las UR)	

<b>IV. Desarrollo Institucional</b>		
<b>D</b>	<b>Consolidar la cultura preventiva y de respeto a los derechos humanos a través de la promoción, estudio, divulgación, investigación, formación y capacitación a servidores públicos y población en general</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
47. Vigilar y fortalecer el respeto de los derechos humanos al interior de la institución, así como realizar acciones de reconocimiento y de control institucional (OM-OIC)	47.1 Constituir el Comité de Integridad para la revisión y actualización de los Códigos de Ética y de Conducta para todo el personal de la CNDH (Todas las UR y OM)	GP
	47.2 Consolidar la Unidad de Igualdad Género a fin de impulsar al interior de la CNDH, así como en la sociedad en general, la igualdad entre mujeres y hombres (OM -DGPA-DGAJ-Programa de Igualdad-DGIA)	GC
	47.3 Otorgar estímulos y reconocimientos por desempeño (OM) y aplicar, en su caso, sanciones administrativas a los servidores públicos de la CNDH, de acuerdo con el marco jurídico vigente (OIC)	GRP
	47.4 Analizar y mejorar el clima organizacional en la CNDH (DGPA-OM)	GC

<b>IV. Desarrollo Institucional</b>		
<b>E</b>	<b>Impulsar sinergias y mecanismos de coordinación interinstitucional y concertación social que fomenten el intercambio de buenas prácticas y estándares internacionales para la reducción de las violaciones y el fortalecimiento de la protección y restitución de los derechos humanos de las víctimas</b>	
<b>Estrategias</b>	<b>Líneas de Acción</b>	<b>Gestión</b>
48. Consolidar las relaciones con las y los actores clave que coadyuven al fortalecimiento institucional (ST-SE-OM-DGAJ-CGCP-DGPA)	48.1 Construir las alianzas necesarias con los actores clave que cuenten con las capacidades idóneas para el fortalecimiento institucional (ST-SE-CENADEH-DGPA)	GP
	48.2 Invitar a las personas que integran el Consejo Consultivo como observadores puntuales en los diversos programas operativos de la institución (STCC)	GP
	48.3 Invitar para el intercambio de ideas a las y los actores clave que cuenten con las capacidades idóneas para el fortalecimiento institucional (STCC-SE)	GP

	48.4 Establecer un observatorio que permita monitorear el trabajo de la CNDH, así como sus temas de enfoque y la percepción general, a fin de identificar y superar las debilidades institucionales considerando las aportaciones de líderes de opinión y las expresadas en los medios de comunicación (CGCP-DGIA)	GP
	48.5 Realizar una evaluación externa de los programas de la CNDH que coadyuve al fortalecimiento institucional (DGPA-OM)	GRP

Fuente: Dirección General de Planeación y Análisis

### **3.7. Diagnóstico Administrativo y actualización del Manual de Organización de la CNDH**

#### **3.7.1. Importancia de los Manuales Administrativos**

Para implementar de las líneas de acción que plantea *el Plan Estratégico para la Administración* de la CNDH bajo un modelo de calidad que permita que la atención de quejas por agresiones de periodistas sea conforme a los estándares planteados a partir del mismo, resulta como paso fundamental replantear el Manual Administrativo, sustentado en una reingeniería de procesos, toda vez que la última actualización del mismo fue de 2014. Dicho Manual Administrativo debe estar basado en una visión holística, en donde se mire a la organización como un sistema basado en la integración total frente a una concepción o situación, es decir, como un “todo” que determine a su vez cómo se compartan las partes.

Para Víctor Manuel Martínez Chávez, “[...] al aplicar este enfoque en los manuales administrativos, la integración de las partes de cada manual conforman el todo en su dinámica administrativa, que se sintetizan como manuales administrativos desde el de organización, el de procedimiento, manual de calidad, manual de procesos, manual de operaciones y otros [...] de ahí que se manifieste que con este enfoque administrativo, el holismo enfatiza

la importancia del todo, que es más grande que la suma de las partes (propiedad de sinergia).”<sup>71</sup>

Siguiendo a Martínez Chávez, se puede decir que los manuales administrativos cumplen una función integradora que en la práctica se refleja en el hecho de que las acciones, desde su inicio hasta su terminación, son una totalidad integrada, donde las partes del todo siempre están en acción como unidad. Desde esta visión, la consolidación de un manual administrativo de la CNDH en lo general y en lo particular para la Atención de Agresiones a Periodistas, puede ser visto como el eslabón del cambio organizacional que se busca para las organizaciones del futuro, a partir del cumplimiento de su encomienda con sustento en parámetros de la máxima calidad.

Resulta entonces que “[...] en las organizaciones, como se ha señalado, los manuales administrativos son la base de su institucionalidad, y una vez formalizados, se transforman en documentos legales. Son así parte de la organización, señalan la razón de su misión, de ahí la importancia de estos documentos que norman las actividades institucionales.”<sup>72</sup> A partir de una visión sistémica como la que se pretende lograr, los manuales administrativos sirven para enfatizar los diversos aspectos organizacionales, mentales, sociales y éticos como ejes centrales para transformar la transparencia y rendición de cuentas. Es decir, estos documentos son motores que permiten establecer los lineamientos para verificar la congruencia en lo que se dice y se hace apoyando la realización de actividades, proyectos, programas, entre otros, que permitan alcanzar los objetivos a las instituciones. Además, dichos manuales desempeñan un papel central respecto a la conexión de la función de control con el de auditoría administrativa, entendiéndola como la “[...] revisión, verificación y evidencias, al contrastar lo que se dice con lo que se hace, entre auditor y auditado, para detectar fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades.”<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Martínez Chávez Víctor Manuel, *Administración en organizaciones: procedimientos, procesos y calidad*, México, Editorial Trillas, 2014, p. 15.

<sup>72</sup> *Ibid*, p. 16.

<sup>73</sup> *Loc cit*

El Manual de Procesos Administrativos puede definirse como: “[...] el elemento primordial que conforma la columna vertebral dentro de una empresa u organización, el cual permite registrar y administrar el funcionamiento de ésta, garantizando que la información plasmada sea verídica, sustentada en evidencias, transparente en sus procesos y subprocesos y auxiliando en el mapeo de para detectar posibles riesgos a la organización.” Así dicho documento facilita el desarrollo de la función administrativa ya que permite “evaluar, medir y verificar el indicador o estándar [...] que el funcionamiento de la institución se desarrolle de manera óptima.”<sup>74</sup>

El Manual debe de contener:

- Marco jurídico: Conjunto de disposiciones reglamentarias de todo tipo (leyes, reglamentos, directivas, etc.) a las que debe ceñirse la institución.
- Organigrama: interpretación básica de cómo se conforma la organización.
- Gráficas: diagrama de flujo respecto del desarrollo de funciones dentro de la organización.
- Estructura procedimental: descripción de la cadena de procesos que se ejecutan dentro de la organización.
- Formas: se refiere a las planteadas dentro de un instructivo.
- Política de la organización: con respecto a la planeación, comunicación, control y desarrollo de personal.
- Glosario de términos: compilación de definiciones o explicaciones de palabras que versan sobre un mismo tema o disciplina, ordenada de forma alfabética.

Algunos de los puntos que dicho autor menciona que debe incluir son: identificación o razón social que le da a su misión, un índice de contenido, introducción, antecedentes históricos, base legal, atribuciones, estructura orgánica, organigrama, funciones- incluyendo el para qué va vinculándose lo

---

<sup>74</sup>*Ibid*, p. 29.

que se va a hacer-, descripción de puestos, objetivos y ámbitos de competencia por su naturaleza macroadministrativos, micradministrativo, microadministrativo y mesoadministrativo.

A fin de reforzar el marco normativo interno, así como reducir, estandarizar y simplificarlos proceso de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública, elaboró nueve Manuales Administrativos de Aplicación General, los cuales son: Adquisiciones gubernamentales, Auditoría, Control Interno, Obra Pública, Recursos Financieros, Recursos Humanos y Servicio Profesional de Carrera, Recurso Materiales, Tecnologías de la Información y de Seguridad de la Información.

Como se menciona arriba, la CNDH cuenta con un “Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” con una última actualización en el 2014, además de manuales organizaciones específicos de cada Unidad Administrativa. Así mismo, cada unidad administrativa cuenta con manuales de procedimientos específicos para realizar las tareas que ahí se desarrollan, como el Manual de procedimientos de la Primera Visitaduría General en relación con los asuntos de la mujer, la niñez y la familia. Sin embargo, en dichos documentos la jerarquía y funciones no están bien definidas al interior de la institución, por lo que se genera tanto una incertidumbre respecto tanto de las áreas de injerencia de cada puesto y unidad, como de los límites de responsabilidad. Como señala Martínez Chávez, la falta de un organigrama consolidado y funcional donde se delimiten las tareas a realizar por cada unidad, es una deficiencia grave ya que éste es la columna vertebral de cualquier institución.

Cabe destacar que en Manual de Organización General de la CNDH no hay un capítulo en donde se toque de manera concreta y específica el tema de la calidad, ni tampoco un manual en la materia que guíe la aplicación las líneas estratégicas institucionales bajo los estándares que supone dicho enfoque. De ahí la importancia de integrar el tema de la calidad en la normatividad de la CNDH a fin de que bajo esos estándares se implementen y evalúan los procesos dentro de la institución.

### 3.7.2. Manual de Calidad

Para la implementación de El Plan Estratégico Institucional y la atención óptima de las quejas presentadas por agresiones a periodistas, se requiere un Manual de Calidad, el cual se estructura de la siguiente forma:

1. Describir el alcance el sistema de gestión de calidad de la organización.
2. Los procedimientos documentados establecidos para el sistema de gestión de calidad.
3. Una descripción de la interacción entre los procesos del sistema de gestión de calidad de la organización.

Así mismo, debe incluir lo siguiente:

- Misión y visión.
- Actividades de la organización.
- Características principales del sistema de gestión de la calidad.
- Política de calidad y los objetivos asociados a ésta.
  - Compromiso de la dirección.
- Funciones y responsabilidades.
  - Declaraciones relativas a responsabilidad o autoridad.
- Una descripción de la organización.
  - Estructura y organigrama.
- Relaciones internas y externas.
- Formación y cualificación del personal.
- Compas y homologación de proveedores.
  - Elaboración de ofertas y revisión de contratos.
- Planeación y control de procesos.
  - Control de equipo e instalaciones.
- Revisión y auditorías al sistema de gestión de la calidad.
  - Control de no conformidades y acciones de mejora.

- Cómo funciona la documentación y dónde debe dirigirse el personal para encontrar los procedimientos acerca de cómo hace las cosas.
- Una definición en los términos que tengan un significado particular para la organización.

Además, cada capítulo del Manual debe incluir:

- Objetivo del mismo.
- Ámbito de aplicación.
- Responsabilidades.
- Desarrollo del proceso.
- Referencias.
- Documentación y registros.

#### *Estructura documental de un Sistema de Gestión de la Calidad*

Como señala Martínez Chávez, la estructura documental de un Sistema de Gestión de Calidad consta de tres niveles: manual de calidad, manual de procedimientos y los instructivos de trabajo, que representan la documentación necesaria para implementar dicho sistema.<sup>75</sup>

Para el caso de la norma ISO 9001:2008 que especifica los requisitos para un Sistema de gestión de la calidad que pueden utilizarse para su aplicación interna por las organizaciones, deben establecerse los cinco tipos de documentos requeridos:

1. Política y objetivos
2. Manual de calidad
3. Procedimientos documentados requeridos por la norma (control de documentos, control de registros, control de producto no conforme, auditorías internas, acciones coercitivas y acciones preventivas).

---

<sup>75</sup>*Ibid*, p. 45.

4. Los documentos necesarios de la organización para asegurarse de la eficaz planeación, operación y control de sus procesos (ejemplos: procedimientos documentados, planes de control flujogramas instrucciones, dibujos, secuencia fotográfica, muestras, ayudas visuales, programas de trabajo, etc.)
5. Los registros requeridos por la norma

#### *Enfoque basado en procesos*

Cualquier actividad o conjunto de actividades que utiliza recursos para transformar elementos de entradas en resultados, puede considerarse como un proceso.

En la implementación de las líneas de acción estratégicas que pretenden dar una mejor atención a las quejas, resulta necesario que esto se lleve a cabo mediante un enfoque basado en procesos para que opere de manera eficaz, identificando y gestionando numerosos procesos interrelacionados y que interactúan. La identificación y gestión sistemática de los procesos se conoce como “Enfoque basado en procesos”. Para esta perspectiva, el seguimiento de la satisfacción de los ciudadanos en todo momento que acuden a presentar una queja ocupa un lugar central, a fin de contar con información precisa relativa a su percepción de hasta qué punto se han cumplido sus expectativas y necesidades.

En este sentido, en el proceso de atención de quejas involucra un conjunto de actividades entrelazadas, partiendo de uno o más inputs (entradas) que son transformados, generando un output (resultado) que se manifiesta en un producto o servicio, creando un valor agregado en beneficio de la organización y de la satisfacción de la ciudadanía.

De ahí que la calidad no debe verse como de manera aislada, sino como un método que forma parte de una cultura institucional que se refleja en una gestión por procesos y resulta más efectiva que una gestión tradicional o por departamentos, ya que los procesos se encuentran más alineados con los

usuarios. Los estándares internacionales de calidad basan su enfoque precisamente en la gestión de calidad, la cual se orienta hacia el usuario y la mejora continua de la institución, por lo que los procesos conllevan un valor agregado.

Para Martínez Chávez dichos procesos son fundamentales para la calidad total y señala que:

- La institución debe basarse en procesos completos, más que fragmentados y divididos por departamentos.
- Los procesos deben tener responsables en su totalidad.
- La estructura y los sistemas bajo esta visión de procesos debe aumentar flexibilidad y eficacia.
- La calidad se centra en crear continuamente valor para el usuario.
- Se mejora la respuesta a las necesidades del usuario y la institución entre a una nueva dimensión de la calidad: la respuesta rápida.

Los procesos que deben incluirse son aquellos que dan un valor agregado y dan un resultado congruente y eficaz, de ahí que los procesos deban medirse objetivamente. En ese sentido, debe realizarse una revisión continua de los procesos a implementar en la atención de las quejas a fin de que se cumplan los estándares planteados en cuanto a la calidad.

Innovación, calidad y competitividad son factores básicos que toda institución debe propiciar para mantener los estándares más altos en eficacia, evidencia y transparencia para convertirse en una organización moderna y de vanguardia. La administración tiene una evolución y un cambio, lo que origina que sus técnicas tengan que estar promovida por la innovación y la competitividad. La innovación incluye adelantos en sistemas administrativos, estructuras organizacionales, estrategias desarrolladas por una organización, entre otras. La innovación es quizá el bloque aislado de ventaja competitiva más importante y constante a largo plazo para una organización; la competencia se puede considerar como un proceso que impulsa la innovación.

En este sentido, para mejorar la atención de las quejas presentadas por la ciudadanía en general y en específico las que tienen que ver con agresiones a periodistas, resulta de primera importancia la implementación por parte del equipo directivo de un Sistema de Gestión de Calidad al interior de la CNDH mediante la planeación estratégica como metodología, lo cual servirá para definir su razón de ser y cómo llegar a cumplir con dicho propósito. Este proceso inicia con la definición de valores y creencias de la alta administración y el establecimiento de la visión y misión de la dirección de innovación y calidad.

Algunos de los beneficios que la planeación estratégica brinda para una mejora en la institución son:

- Elevar la eficacia en la institución, que beneficie a la sociedad.
- Promover los cambios que demanda el entorno.
- Mejorar la eficiencia interna.
- Satisfacer las necesidades de la ciudadanía.
- Actualizar, renovar e integrar al personal de la alta dirección y facilitar a todos los que comparten la responsabilidad con una mayor delegación funcional.

Así, resulta de primera importancia tomar estos criterios en cuenta para orientar la actualización de la normativa de la Comisión que guía la planeación estratégica a fin de fortalecer los procesos internos y por lo tanto los resultados de los programas de dicha institución y la atención que se le brinda a la ciudadanía como un defensor efectivo y eficiente de sus Derechos Humanos en general y de los periodistas al ejercer su Libertad de Expresión en particular.

### **3.7.3. Importancia de la integración de la calidad en la normatividad de la CNDH**

A partir de un entendimiento de la organización como un sistema, y en este caso particular, a la Comisión como institución encargada de salvaguardar el

Derechos a Libertad de Expresión y la labor periodística, teniendo la obligación de cumplir con dicho mandamiento, es cuando los Manuales de Calidad toman verdadera relevancia ya que es donde se especifican la visión y misión de una organización respecto a la calidad, así como la política de calidad y los objetivos al cumplimiento de dicha política.

Como señala Martínez Chávez, el Manual de Calidad entendido como tal, únicamente obliga a la aplicación de la norma ISO 9901:2008, la cual tiene que ver con la gestión de la organización, el compromiso de ésta hacia la calidad y la gestión de recursos humanos y materiales.

En la aplicación de las líneas acción planteadas en el Plan Estratégico Institucional de la CNDH, es importante incluir a los manuales administrativos al formar parte de la cultura institucional administrativa entendiéndolos como “[...] un conjunto de normas acerca de lo que se debe hacer, lo que sea desea lograr y lo que se debe cumplir tomando en cuenta la documentación de un sistema de Gestión de la calidad que es el medio para la evaluación de los resultados, medibles vía indicadores, estándares, encuestas, etcétera.”<sup>76</sup> En este documento se especifica la política de calidad y los objetivos que apuntan al cumplimiento de dicha política, lo cual está ausente en el Plan Estratégico Institucional. Ante la falta de este documento maestro, no se establece cómo se dará cumplimiento a los puntos que marca la norma ISO 9001:2008 y del cual se derivan procedimientos, instructivos, formatos, etcétera.

El Manual de Calidad debe contemplar, como señala Martínez Chávez, la “misión y visión” de una organización con respecto a la calidad, así como la política de calidad y los objetivos que apuntan al cumplimiento de dicha política, que en el Plan Estratégico Institucional presentado no se estipula.

No queda duda que el enfoque hacia la calidad de desempeño organizacional, debe constituir el centro y guía de la gestión de calidad, toda vez que las organizaciones satisfacen necesidades sustantivas con las

---

<sup>76</sup>*Ibid*, p. 20.

características establecidas por los estándares del sistema de calidad, sin las cuales no tendrían razón de existir. En el caso concreto de la Comisión, dicha demanda social se cristaliza en la de proteger Derechos Humanos de la población y en el caso específico de la Libertad de Expresión, salvaguardar a los periodistas en su labor que han sido objeto de repetidos ataques en los últimos años. Así, “[...] el manual de un Sistema de Gestión de Calidad representa un documento clave de una institución para dotar y mostrar de forma integral la funcionalidad de sus sistema.”<sup>77</sup> Como explica Martínez Chávez, lo anterior se concretiza en el Manual de Calidad en donde se describe, con una visión holística, al sistema particularizando en los procedimientos, instrucciones, guías, formas y registros entre otros. Este Manual de Calidad debe reflejar las actividades de la institución bajo un enfoque de procesos que deben de satisfacer la necesidad de respuesta efectiva a las quejas de los periodistas con las características establecidas por los estándares del sistema de calidad ya que es el cimiento y base para la construcción de una edificación organizacional para una buena funcionalidad y competitividad.

Del análisis de líneas de acción que se pretenden implementar a partir del Plan Estratégico Institucional, así como de mirar la desactualización del Manual de Organización con el que actualmente se cuenta, se desprende la necesidad de generar un nuevo Manual Administrativo para que dichas acciones sean exitosas. Esta situación se traduce de forma concreta en una mala atención a las quejas presentadas ante la CNDH, como se puede ver en las tasas de impunidad respecto de la atención de los casos de violaciones a los periodistas.

La falta de este manual que guíe los procesos para la aplicación de las líneas de acción previstas en el Plan Estratégico conlleva, entre otras cosas, a una duplicidad de actividades y al no cumplimiento de los objetivos ni las metas programadas. Así mismo, como señala Martínez Chávez, la inexistencia del Manual de Calidad que guía las acciones se traduce en un vacío en donde se

---

<sup>77</sup> *Loc cit*

describan con exactitud las tareas de organizar, delegar, supervisar y visualizar. También en ese manual se establece la base estructural manifestándose las jerarquías, así como las relaciones de los puestos, vinculándose al logro de objetivos, lo cual sirve para limitar la autoridad y establecer sus límites funcionales para evitar duplicidad de actividades, entre otras deficiencias.<sup>78</sup>

Así, después de analizar las fortalezas y debilidades de la CNDH, se puede deducir que es necesario, por una parte, actualizar el Manual de Organización en general y, por otra, integrar un Manual de Calidad que guíe los procesos para que la planeación estratégica al interior de la organización brinde los resultados esperados.

Una vez presentado la propuesta de modificaciones institucionales con la introducción del Modelo de Calidad en los manuales administrativos para tener una Comisión fortalecida, se da por terminado el capítulo y la investigación para pasar a las conclusiones.

---

<sup>78</sup>*Ibid*, p. 65.

## CONCLUSIONES

Una vez analizada la información sobre la Libertad de Expresión y el Modelo de Calidad respecto de la labor periodística en México y la actuación de la CNDH, de la presente investigación se derivan las siguientes conclusiones:

El Estado entendido en términos tradicionales como un ente abstracto compuesto de una población, territorio, gobierno y un orden jurídico, ha sufrido cambios importantes en los últimos años que responden a adaptaciones a partir de exigencias de la sociedad por mayor transparencia, eficacia, eficiencia y respeto a los Derechos Humanos y libertades fundamentales por parte de los depositarios del poder público. En el caso de México, tales reclamos dieron pie a la creación de organismos constitucionales autónomos como la CNDH, como la institución encargada de proteger y defender los Derechos Humanos de los ciudadanos mediante la emisión de recomendaciones dirigidas a las autoridades acusadas de violentarlos.

Estos cambios se dieron, entre otras razones, a partir de la irrupción de la democratización y de la globalización, dos fuerzas poderosas que cambiaron el escenario en el que se manejaban los Estados y los orillaron a cambiar su estructura y organización en un entorno cambiante, inestable e interrelacionado. Para hacer frente a esta realidad, los Estados tuvieron que lograr importantes adecuaciones en sus instituciones, legislaciones, organización, procesos y en las propias burocracias, lo que implicó una transformación en los modelos de Administración Pública introduciendo novedades en la materia. La preocupación central de estos reacomodos de los Estados giró en torno a recuperar control y operatividad a fin de poder brindar resultados en su actuación y contar con legitimidad frente a una ciudadanía cada vez más exigente e insatisfecha respecto de la actuación gubernamental en un mundo más complejo, interconectado e impredecible.

A partir de ello, la Administración Pública ha avanzado del modelo burocrático weberiano hacia otros como la *Nueva Gestión Pública* y la incorporación de modelos recientes como el Modelo de Calidad. Esta evolución

ha tenido como objetivo central la apropiación de herramientas que le permitan al Estado realizar mejor su función al brindar respuestas novedosas ante las necesidades y preocupaciones de una población cada vez más consciente y que se distingan por su calidad y eficiencia. Así, bajo este enfoque, resulta inexcusable en la Administración Pública y en las instituciones como la CNDH y demás organismos constitucionales autónomos, la incorporación de nuevos mecanismos bajo criterios de eficacia y eficiencia, participación social, transparencia, rendición de cuentas, utilización de indicadores de desempeño, etc. El Modelo de Calidad coloca en el centro de este proceso de reordenamiento de la Administración Pública y del actuar de las instituciones al cliente entendiendo que la satisfacción del usuario, en este caso del ciudadano, debe ser el eje central de cualquier organización. Es ahí que una institución que se organiza a partir de procesos bajo el criterio de ofrecer su servicio de manera óptima para satisfacer a la ciudadanía, estará generando cadenas de valor en una gestión estratégica y por lo tanto se tendrá la percepción de que es relevante socialmente y de que la tarea que realiza es fundamental al cumplir con lo que se espera de la misma.

Este Modelo de Calidad, que tuvo su origen en la iniciativa privada, ha sido poco a poco incorporado por las administraciones públicas en el mundo con diversas adecuaciones y bajo formatos distintos, por lo que cada vez ha tomado más fuerza al poner de manifiesto la relevancia la satisfacción de la ciudadanía como factor clave. Éste se convierte entonces en un elemento definitorio de la propia razón de ser de las organizaciones que se refleja en su misión y visión, y por lo tanto en su estructuración, funcionamiento, organización interna y desempeño.

La CNDH no es ajena a los retos que implica la adopción de este nuevo modelo que ha generado cambios significativos en la Administración Pública en México y en el mundo. Esta institución ha tenido una evolución en cuanto a su previsión en el texto constitucional hasta establecerse como un organismo constitucional autónomo, lo que le ha dado nuevas atribuciones a fin de realizar mejor su tarea encomendada. La Comisión tiene como objetivo proteger, defender y promover los Derechos Humanos mediante una vigilancia estricta

de los abusos cometidos por servidores públicos que puedan considerarse violaciones y en su caso la emisión de recomendaciones instando a las autoridades competentes a actuar a fin de que se finquen responsabilidades, se imparta justicia y exista reparación por el daño ocasionado.

Sin duda, en una sociedad democrática la defensa de la Libertad de Expresión como parte de las libertades fundamentales resulta primordial para la generación de la opinión y del debate público que dan paso a la participación ciudadana activa e informada en los temas de interés público.

La Suprema Corte de Justicia la Nación ha reconocido la importancia tanto de la Libertad de Expresión como una piedra angular en la construcción de una democracia deliberativa, como del papel de los medios de comunicación como forjadores de la opinión pública. Así, este derecho es de carácter esencial tanto en la estructura del Estado constitucional, como en sus implicaciones para el ejercicio de otras formas de libertad. Incluso la SCJN ha reiterado el carácter preferencial de la libertad de expresión frente a los derechos de la personalidad y ha señalado que la protección de las libertades de información y comunicación alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción. Así, la jurisprudencia de la Corte da lugar a una filosofía básica en donde la libertad fundamental de decir lo que uno piensa, de disentir, de discutir, de ser incómodo y de participar en una práctica colectiva, debe ser cuidadosamente preservado porque define una parte esencial de la idea de autogobierno democrático. Al mismo tiempo, debe ejercerse vigorosamente el derecho de exigir a las autoridades que, en el ámbito de sus competencias, impulsen las medidas necesarias para garantizar suficientemente su vigencia cotidiana, tanto en el ámbito público como privado.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Pou Jiménez Francisca, “La libertad de expresión y sus límites”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

En este sentido, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la era de la globalización, la Libertad de Expresión y el Derecho a la Comunicación resultan tan fundamentales para la calidad democrática y el avance hacia un verdadero Estado de Derecho como lo es el quehacer de los defensores de Derechos Humanos. Así, para dicha corte el concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia.

Para la CIDH, la Libertad de Expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática; es indispensable para la formación de la opinión pública. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no esté bien informada no es plenamente libre.

Además, la CIDH señala que la Libertad de Expresión tiene una dimensión individual y una social. En su dimensión individual, este derecho no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En su dimensión social, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Implica el derecho de todos de conocer noticias y opiniones. Estas dos dimensiones de la Libertad de Expresión deben de ser garantizadas simultáneamente.

Por lo tanto, la expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles. Una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. Es así que el periodismo es la manifestación primaria y principal de la Libertad de Expresión del pensamiento que es inherente a todo ser humano.

A partir de estos principios surge la exigencia de la CIDH de poner fin a las agresiones cometidas en contra de los periodistas, ya que estos crímenes se convierten en un círculo vicioso de asesinatos, impunidad y nuevos asesinatos, al que se agrega la autocensura que esta situación genera. Por ello, cuando el Estado no garantiza el la integridad física o el derecho a la vida, los periodistas tienen que elegir seguir poniendo en riesgo sus vidas, y muchas veces las de sus familiares, o bien abandonar sus investigaciones y dejar de informar sobre determinados temas.<sup>80</sup>

De ahí la enorme responsabilidad de la CNDH en este punto ya que debe ser garante del ejercicio pleno de este derecho a fin de contribuir a generar una sociedad en donde las personas pueden externar sus opiniones abiertamente. En este sentido, una de las formas en que se pone de manifiesto la Libertad de Expresión es en las garantías con las que cuentan los periodistas para realizar su labor sin ser objetos de ataques de ninguna naturaleza en contra de su integridad o de actos atentatorios de sus Derechos Humanos.

Al respecto, diversas organizaciones nacionales e internacionales han documentado cómo en el caso de México, los periodistas han sido víctimas de ataques de diferentes tipos que lejos de mitigarse, se han intensificado tanto en el número como en las formas en que son agredidos llegando al punto de sufrir levantamientos y asesinatos. Esta situación ha llevado a que el periodismo se considere actividad de alto riesgo lo que ha tenido como consecuencia coartar la Libertad de Expresión en México en tanto que los periodistas no pueden desarrollar su labor con garantías de seguridad de su persona y la ciudadanía no cuenta con la información que necesita para actuar responsable y activamente como actor central de las decisiones públicas. Esto resulta especialmente grave cuando los periodistas deciden abstenerse de decir o publicar información relevante para la sociedad por miedo a las represalias que puedan sufrir o a ser víctimas de algún ataque. Es decir, cuando se dan situaciones repetitivas de quejas no atendidas

---

<sup>80</sup> García Ramírez Sergio, *La Libertad de Expresión en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007, p. 20.

diligentemente por ataques a periodistas, se genera un círculo de violencia y silencio que resulta en la desprotección del gremio tanto de su persona e integridad, como de sus derechos y libertades. Esto se debe en gran medida a una inadecuada investigación y procuración de justicia en el procesamiento de los casos que son del conocimiento de la autoridad, lo que deriva en una alta impunidad permaneciendo muchos de éstos sin resolver.

Ante tal crisis, la CNDH creó el “Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos” para dar especial atención y seguimiento a las quejas presentadas por periodistas ante ataques y violaciones a sus Derechos Humanos. A pesar de esto, la Comisión se ha visto limitada en la atención que ha dado a dichas quejas, la cual ha sido deficiente, por lo que no se han obtenido los resultados esperados generando descontento social y desconfianza, ya que los ataques en lugar de ir la baja, han aumentado en los últimos años. Al no existir una intensa presión de la CNDH mediante un seguimiento puntual y estricto de las quejas para que las autoridades competentes de procuración de justicia lleven a cabo las investigaciones necesarias para identificar y castigar a los responsables, se da pie a la impunidad y a que la violencia en contra de los periodistas continúe y por lo tanto una afectación directa a la Libertad de Expresión en México.

Gran parte del problema que enfrenta la CNDH para darle cabal atención a dichas quejas y proteger el Derecho de Libertad de Expresión radica en que el Manual de la Organización no ha sido actualizado desde 2014 y no se han incorporado los avances más importantes en la Administración Pública como es el Modelo de Calidad. Esto genera un desfase entre la realidad que enfrenta la crisis de violencia y las disposiciones normativas que establecen la forma y los criterios bajo los cuales se procesan las quejas. Es decir, la CNDH se ha visto limitada en la manera en que trabaja las quejas al no incorporar las directrices más importantes que ha traído consigo la modernización administrativa como es el Modelo de Calidad. De ahí que la estructura y los procesos internos no estén orientados hacia el eje central de dicho modelo que es la satisfacción de las personas por la atención o el servicio que reciben al acudir en búsqueda de apoyo. El hecho de que las personas tengan la

percepción de que sus reclamos no son atendidos adecuadamente faltando a sus expectativas, es un reflejo de esta deficiencia institucional que debe rectificarse. De ahí la importancia de incorporar el Modelo de Calidad en la actualización del Manual Administrativo de la Comisión, a fin de que al interior exista una gestión estratégica en los procesos que contribuyan a generar cadenas de valor y por lo tanto relevancia social.

En este sentido, la Comisión se planteó la generación de un Plan Estratégico Institucional que sin embargo no aprovecha todas las ventajas administrativas y organizacionales de este enfoque de Calidad al no tomarse en cuenta como parámetro central para la ejecución de dicho proyecto por lo que no se guía por los principios que éste supone, a fin de garantizar que la ciudadanía obtenga los resultados esperados en cuanto a la atención que recibe.

De ahí que para realizar la transformación necesaria al interior de la Comisión y lograr los cambios que se requieren para brindar mejores resultados y colocarse como una Institución ejemplar y de vanguardia por su actuación a los ojos de la ciudadanía en general y del gremio periodístico en particular, es de primera necesidad actualizar el Manual de Organización incorporando la Calidad a fin de que se implemente una gestión estratégica, siguiendo principios como: la orientación a resultados, gestión por procesos, orientación al cliente, liderazgo y coherencia con los objetivos, desarrollo e implicación de las personas, innovación y mejora continua. Así, para que los planes que se generan desde la gerencia tengan un efecto real en una mejora del rendimiento institucional, es necesario como paso esencial actualizar dicho marco normativo adoptando lo más novedoso que ofrece la ciencia de la Administración Pública y que ha mostrado buenos resultados en otros casos. Para tener una Comisión distinta se tienen que ejecutar en primera instancia estos cambios en su interior con el objetivo de elevar la eficacia de la institución ante la sociedad, mejorar su eficacia interna y lo más importante, satisfacer las necesidades de la ciudadanía en general, y de los periodistas en particular, a fin de que México sea un país en donde la Libertad de Expresión se puede ejercer plenamente sin ningún tipo de peligro o restricción.

El aporte de este trabajo consiste en una propuesta para el fortalecimiento institucional de la CNDH a fin de brindar una mejora actuación en la atención de quejas de violaciones de Derechos Humanos de la ciudadanía en general y de agresiones a periodistas en particular a partir de la actualización del Manual Organizacional e integración del Modelo de Calidad. Lo anterior a fin de que, mediante una gestión estratégica, el desarrollo de las líneas de acción bajo las que operan los programas de la Comisión como el de “Programa de agravios a periodistas y defensores civiles de Derechos Humanos”, se haga bajo los criterios de focalización en el cliente, liderazgo, participación/involucramiento del personal, enfoque de procesos, medición de desempeño con indicadores, enfoque de sistema, mejora continua y toma de decisiones basadas en resultados. Esto servirá para continuar con la consolidación de la CNDH a fin de que se destaque como una Institución que brinda resultados y es valorada por la ciudadanía al percibirla como la garante de sus Derechos Humanos y libertades fundamentales. Así, este trabajo puede ser tomado en cuenta para realizar diagnósticos en otros programas de la Comisión e incluso en otras instituciones para generar cambios al interior que redundaría en su fortalecimiento

Finalmente, para enfrentar el gran reto que representa la violencia en general y las agresiones a periodistas en particular en México y Latinoamérica, así como la impunidad, la corrupción y la falta de ética, resulta imprescindible avanzar decididamente en el conocimiento, respeto y protección de los Derechos Humanos. De ahí la importancia del fortalecimiento de la educación en esta materia para hacer frente a estos múltiples desafíos que las sociedades enfrentan.

La protección de los Derechos Humanos y la educación de la sociedad en la “Cultura de los Derechos Humanos” son fundamentales para la consolidación de la democracia al convertirse en una condición de vida para el desarrollo integral de la ciudadanía para el ejercicio pleno de todos sus derechos y el reconocimiento de la dignidad como seres humanos. Para tal propósito, los gobiernos deben de poner especial atención en la educación como herramienta para el desarrollo social que involucre el fortalecimiento y la

promoción de los valores éticos como una dimensión central de los Derechos Humanos y de la vida democrática.

Como educación en Derechos Humanos, podemos entender la práctica educativa que tiene por objeto principal favorecer el reconocimiento, al defensa y la promoción de los mismos, considerando al ser humano como sujeto de derechos. Es entonces toda formación fundada en el respeto y vigencia de los valores, principios y mecanismos relativos a los Derechos Humanos en su integridad e interdisciplinidad, así como su vinculación con la democracia, el desarrollo y la paz.

De lo anterior se desprende que para avanzar con firmeza en la eliminación de las agresiones a periodistas que vulneran el Derechos de Libertad de Expresión se requiere, por una parte, el fortalecimiento de la CNDH como institución encargada de la protección de los Derechos Humanos en México al vigilar que las autoridades, sobre todo de seguridad pública, ministeriales y de procuración de justicia, no cometan abusos ya sea por acción o por incumplimiento de sus obligaciones cayendo en omisiones graves; por otra, afianzar la educación en y para los Derechos Humanos a fin de que la ciudadanía se vuelva más crítica y demandante para aspirar a su consolidación como una condición de vida y de desarrollo de la sociedad exigiendo a los gobiernos su observancia y cumplimiento sin ningún tipo de concesión.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### *Bibliográficas*

- Ackerman John M., “Organismos autónomos en México y la nueva división de poderes en México y América Latina”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 2; <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/5.pdf> (consultado 7-09-2016 a las 18:40).
- Aguilar Villanueva Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Aguilar Villanueva Luis F. coord., *El Estudio de las Políticas Públicas*, México. Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Albrecht, K., *Todo el poder al cliente: el nuevo imperativo de la calidad del servicio*, Barcelona: Editorial Paidós, 1994.
- Artículo 19, Informe “Estado de censura 2015”; <https://es.scribd.com/doc/259296791/Estado-de-censura-Informe-2014-sobre-violencia-contra-la-prensa> (consultado 23-04-2016 a las 20:40).
- Carbonell Miguel, “El fundamento de la libertad de expresión en la democracia constitucional”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.45, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3634/5.pdf> (consultado el 24-06-2016 a las 11:34).
- Comité para la Protección de periodistas, *Informe Getting away with murder*, <https://cpj.org/reports/2015/10/impunity-index-getting-away-with-murder.php> (consultado 25-05-2016 a las 18:50).
- Danto Reyes Jaime, “Estado de Derecho, Derechos Humanos y Democracia”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2897/7.pdf> (consultado el 12-07-2016 a las 15:27.)
- Darío Ramírez, coord., *Guía práctica sobre la libertad de expresión en México*, México, Artículo 19- CENCOS, p. 19, <http://coberturaderiesgo.articulo19.org/wp->

content/uploads/2013/07/guia\_practica\_difamacion.pdf (consultado el 23-06-2016 a las 17:20).

- D'Auria Anibal, "Ciencia del Derecho y crítica del Estado: Kelsen y los anarquistas", *Academia: revista sobre enseñanza del Derecho*, Madrid, Universidad Complutense, núm. 12, 2008.
- Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- L. Montaña (Coord.), *Los estudios organizacionales en México Ciudad de México*, UAM, Miguel Ángel Porrúa Universidad de Occidente-Cámara de Diputados, 2004.
- Martínez Chávez Víctor Manuel, *Administración en organizaciones: procedimientos, procesos y calidad*, México, Editorial Trillas, 2014.
- Moreno Iliana Ramírez, *Órganos constitucionales autónomos*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- Moreno Rodríguez Rodrigo, *La Administración Pública Federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.
- Moyado Estrada Francisco, "Modelos de calidad para la gestión pública", *Gestión de Calidad*, México, Siglo XXI Editores, 2010.
- NandyAshis, *Imágenes del Estado: cultura, violencia y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz Castro José Iván, *Aproximaciones al Estado*, Medellín, Universidad de Medellín
- Paez Díaz de León Laura, *La teoría sociológica de Max Weber, ensayos y textos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Parrado Salvador y Ruiz López Joaquín, "La gestión de calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis", *Gestión de Calidad*, México, Siglo XXI Editores-EAPDF, 2010.
- Porrúa Pérez Francisco, *Teoría del Estado*, México, México, Editorial Porrúa.
- Stiglitz Joseph, *El malestar en la globalización*, Madrid, Punto de Lectura, 2007.

## Judiciales y normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-5/85*, 13 de noviembre de 1985.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC "Olmedo Bustos Vs. Chile"*, 5 de febrero de 2001.
- *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, CNDH, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.
- *Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas*, publicada en el DOF el 25 de junio de 2012.
- *Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, expedido en enero de 2014.
- *Manuales de procedimientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*.
- *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, publicada el 20 de noviembre de 2006.
- Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal del Hombre y del Ciudadano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 2,  
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf> (consultado el 23-05-2016 a las 14:20).
- Organización de los Estados Americanos, *Declaración de principios sobre la libertad de Expresión*.
- Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos*, marzo de 1999.
- Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, 2016.
- *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, publicado el 20 de septiembre de 2006.
- Suprema Corte de la Nación, Amparo directo 6/2009.

- Suprema Corte de la Nación, Amparo directo 23/2013.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis de la sentencia dictada por la Controversia Constitucional 32/225.
- Tribunal Constitucional Español, Sentencia 1159/1986.
- Tribunal Constitucional Español, Sentencia 12/1982.
- Tribunal Constitucional Español, Sentencia 6/1981.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal, Tesis P./J. 20/2007, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, novena época, mayo 2007, p. 1647. Surgido de la controversia constitucional 31/2006. 7 de noviembre de 2006.

### *Hemerográficas*

- Alford John, "Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social", *Public Administration Review*, vol. 62, 2002.
- Jaime Torres Fragoso, "Posibilidades, progreso y desafío de la implementación de modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos", *Revista de Estudios Gerenciales*, Vol. 27, núm. 119, 2011.
- Serrano Migallón Fernando, "Naturaleza Jurídica de los órganos constitucionales autónomos en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.
- Ugalde Calderón, "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Poder Judicial de la Federación núm. 29.