
Informe Previo Efecto Útil sobre la CNDH

México



Abril, 2019

INFORME PREVIO
EFFECTO ÚTIL

SOBRE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

M É X I C O

Abril, 2019

Título: Informe Previo Efecto Útil sobre la CNDH, México

Licencia Creative Commons: Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



Tercera edición: abril de 2019.

Maquetación y diseño de cubierta: Daniel Zárate Estrada

Editorial: Centro de Monitoreo de Organismos Públicos de Derechos Humanos, Efecto Útil, A.C.

Abreviaturas

CADH	–	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CDPD	–	Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad
CIC	–	Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos
CNDH	–	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CPEUM	–	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INDH	–	Institución Nacional de Derechos Humanos
LCNDH	–	Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
MASC	–	Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
OACNUDH	–	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OPDH	–	Organismo Público de Derechos Humanos
PIDCP	–	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
RICNDH	–	Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
SCA	–	Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos

Índice

Prefacio 2019	i
Presentación	1
Introducción	4
A. El mandato de la CNDH	6
A.1. Las INDH y los tres mandatos: promover, supervisar y proteger	6
A.2. El mandato de protección de los derechos humanos en México: la CNDH en el sistema ombudsman mexicano	10
A.3. La investigación de violaciones de derechos humanos en la CNDH	18
A.3.1. Caracterización del procedimiento general de queja	18
A.3.2. Supuestos de obligado cumplimiento en la investigación de violaciones graves de derechos humanos	21
B. El funcionamiento general de la CNDH en los casos de violaciones graves de derechos humanos	23
B.1. Un breve panorama sobre el funcionamiento general de la CNDH	23
B.2. El funcionamiento de la CNDH ante violaciones graves de derechos humanos	26
B.3. Panorama de prácticas institucionalizadas en la CNDH sobre casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	29
B.4. Análisis de prácticas institucionalizadas en la CNDH sobre casos de desaparición forzada de personas	37
C. Derecho a la Reparación Integral a las Víctimas	41

C.1.	La CNDH y la calidad de víctima en el Estado mexicano	41
C.2.	La reparación del daño en la CNDH	42
D.	Justificaciones de la forma de actuación de la CNDH	47
E.	Posibilidades de incidencia desde el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos	49
	Conclusiones	51

Tablas y gráficos

Tabla 1. Esquemas de funcionamiento en la CNDH	20
Tabla 2. Conclusiones en el período 2004-2015	23
Tabla 3. Total de casos que obligatoriamente debían investigarse y determinarse por ser considerados violaciones graves, 2004-2015.	26
Tabla 4. Tipos conclusión de casos de violaciones graves, 2004-2015.	30
Tabla 5. Expedientes de desaparición forzada con datos de reparación, 2013-2014	45
Gráfica 1. Modelos de INDH	9
Gráfica 2. Casos de acuerdo a enfoques de trabajo	24
Gráfica 3. Casos de violaciones graves de acuerdo a enfoques de trabajo	26
Gráfica 4. Calificación de violaciones graves en CNDH, 2004 – 2015	31
Gráfica 5. Enfoque de investigación en casos de tortura en CNDH, 2004-2015	32
Gráfica 6. Enfoque de intereses en casos de tratos en CNDH, 2004 – 2015	33
Gráfica 7. Enfoque de intereses en casos de tratos en CNDH, 2004 – 2015	37



Prefacio 2019

El *Informe Previo*, con ésta, ha sido objeto de 4 ediciones. La primera y segunda fueron establecidas para la evaluación por GANHRI de la CNDH, en noviembre de 2016. Posteriormente, en febrero 2017 se realizó una tercera edición, en la que se modificó la página 41 del Informe para integrar un nuevo contenido del artículo reformado 110 de la Ley General de Víctimas;¹ asimismo, en esa edición se corrigieron errores en la numeración de algunos párrafos en las páginas finales.

Esta nueva edición añade sintéticamente información en tres secciones de este *prefacio*, incorporando (I) la respuesta al Informe Previo que presentó la CNDH en agosto de 2016 ante GANHRI, (II) los recomendaciones de GANHRI en el contexto del Informe Previo, y (III) un apartado denominado *Ex post facto* en que se refiere la respuesta realmente dada por la CNDH posteriormente a su evaluación en 2016, especificando la continuidad del fenómeno de *subcalificación de casos* como parte de un problema más general de *uso selectivo* de las recomendaciones que afecta al principio de *universalidad* de los derechos humanos; en el mismo apartado, se refieren soluciones posibles.

Es oportuno destacar que ninguna de la nueva información modifica el *contenido esencial* del *Informe Previo*, por lo que se ha mantenido íntegro.

I. Respuesta de la CNDH en agosto de 2016

El *Informe Previo* muestra que la emisión de *pocas recomendaciones* respecto del total de casos en la CNDH (lo que también sucede en la mayor parte del sistema no jurisdiccional de DDHH del país, compuesto por otras 32 instituciones subnacionales) no obedece a que sólo esas recomendaciones hubieran sido procedentes, sino a que existen *políticas y prácticas institucionalizadas* que afectan negativamente la realización de investigaciones de violaciones de DDHH, incluyendo aquellas concernientes a violaciones graves (privación de la vida, desaparición forzada, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes).

¹ El 3 de enero de 2017 se publicó una reforma relevante en la ley referida, conforme a la cual las recomendaciones de la CNDH son suficientes para adquirir la *calidad de víctima*, de manera que, con independencia de que las recomendaciones no son vinculantes para las *autoridades responsables*, sí generan efectos estatales para la *reparación del daño* en los términos de esa ley.



A. La CNDH, al responder el 31 de agosto de 2016 el *Informe Previo* ante GANHRI, realizó algunas consideraciones sugiriendo que, en buena medida, la gravedad de lo señalado derivaba sólo del enfoque teórico, y no de la realidad de lo expuesto, lo cual resulta preocupante ante el panorama crisis de derechos humanos que vive el país y que ha sido ampliamente documentado nacional e internacionalmente. La institución, en un tono amable, específicamente indicó:

Esta CNDH es respetuosa de las opiniones que emite la organización Efecto Útil, con base en un conjunto de apreciaciones de carácter teórico y en una reinterpretación de los datos a la luz de una perspectiva teórica particular.

Asimismo, desplazando el foco de atención que se realizaba mediante la crítica a las condiciones en que se realizan las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos en esa institución, señaló que esas violaciones tenían otras formas de atenderse, por lo que ni las quejas ni las recomendaciones eran las únicas formas “sustantivas” de actuación de la CNDH:

Así, la recomendación pública no es la única vía de resolución de la Comisión Nacional, como tampoco la resolución de las quejas es la única actividad sustantiva que el organismo desempeña en favor de los derechos humanos en México.

La CNDH, conforme con esta idea, hizo énfasis a que también realizaba cuatro tipo de actividades, de las cuales tres no corresponden a la investigación caso por caso a que está obligada constitucionalmente. Las actividades que refirió la CNDH fueron:

- a) Recomendaciones Generales: “Cabe destacar que, esta Comisión Nacional no limita su actuación a la atención de quejas, sino que vela por la prevención y no repetición de las violaciones a los derechos humanos mediante la elaboración de Recomendaciones Generales.”
- b) Acciones que solucionaban los problemas sin que fuera necesario emitir recomendaciones: “Cabe indicar que todas las causas de conclusión se deben a acciones emprendidas por esta CNDH ante las autoridades violatorias.” Afirmación, que por otra parte, precisamente es



cuestionada desde el *Informe Previo* al mostrarse que hay prácticas institucionalizadas que son contrarias a una debida intervención e investigación respecto de violaciones de DDHH.

- c) Interposición ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de *acciones de inconstitucionalidad*.
- d) Promoción, estudio, divulgación de los DDHH y trabajo con sociedad civil.²

Los incisos *a)*, *c)* y *d)* no corresponden a la atención e investigación de casos específicos de violaciones de DDHH; sólo el inciso *b)*, como ya se dijo, era justamente parte de lo cuestionado. Sin embargo, es necesario considerar este posicionamiento de la CNDH porque en torno al inciso *a)* GANHRI también haría recomendaciones a la institución, como se mostrará más adelante en este prefacio.

B. Aparte, es conveniente señalar que la CNDH refirió algunas observaciones a los números del Informe Previo, mismas que fueron subsanadas posteriormente por *Efecto Útil*, por lo que la edición final del Informe que se presentó, incluyó modificaciones en la numeralia, las cuales se notificaron tanto a la CNDH como al Subcomité de Acreditación. Estos cambios, por otro lado, no implicaron ninguna alteración sustantiva en el sentido de los problemas originalmente detectados en la institución nacional de derechos humanos.

II. GANHRI y el *Informe Previo Efecto Útil*

Mediante los mecanismos de transparencia del país, la CNDH informó que la única organización que había presentado una comunicación al Subcomité de Acreditación de GANHRI fue *Efecto Útil*; por lo que, de igual forma, esa Comisión sólo presentó respuesta respecto del *Informe Previo Efecto Útil sobre la CNDH, México*.³

Las recomendaciones de GANHRI se notificaron a la CNDH con fecha de 1 de diciembre de 2016,⁴ en ellas, entre otros temas, se solicitaron acciones respecto de *a)* las investigaciones de violaciones

² La comunicación íntegra puede consultarse en: <http://cort.as/-HB8m>

³ La respuesta a la solicitud de transparencia puede consultarse en: <http://cort.as/-HBUU>

⁴ El seguimiento en general y su evolución (actual y futura) puede consultarse en el apartado correspondiente de la página de *Efecto Útil* (<https://efectoutil.org/resultados-y-seguimiento/>). En lo particular, la notificación y recomendaciones pueden consultarse en: <http://cort.as/-HBUf>



de DDHH en lo tocante a lo señalado por Efecto Útil sobre el trato *selectivo* de los casos que generaba pocas recomendaciones, así como *b*) los instrumentos (informes anuales, temáticos y especiales) de la CNDH que compartían la naturaleza de las *Recomendaciones Generales* (que la institución adujo en el contexto de explicar por qué no emitía más recomendaciones). En este sentido, GANHRI señaló en documento (con interpretación al español no oficial) adjunto a su notificación que:

- a) En relación al uso selectivo de las recomendaciones:

El SCA ha recibido información de que el número de recomendaciones emitidas por la CNDH es substancialmente menor al número de denuncias de violaciones de derechos humanos recibidas. El SCA reconoce que hay varias razones para ello, incluyendo el gran porcentaje de las denuncias resueltas por procesos de conciliación. Sin embargo, el SCA alienta a la CNDH a revisar sus procesos para asegurar que sus métodos de operación actuales no resulten en un fracaso para abordar las violaciones sistemáticas de derechos humanos.

- b) En relación al uso de los instrumentos que tienen la naturaleza de las Recomendaciones Generales aducidas por la CNDH, se indicó:

Los informes anuales, especiales y temáticos de las instituciones nacionales de derechos humanos sirven para poner en relieve inquietudes nacionales clave en materia de derechos humanos y proveer un medio por el cual estos órganos puedan hacer recomendaciones y supervisar el respeto de las autoridades públicas para con los derechos humanos.

Las instituciones nacionales [...] deben emprender acciones de seguimiento sobre las recomendaciones contenidas en estos informes y deben publicar información detallada sobre las medidas tomadas o no por las autoridades públicas a la hora de implementar recomendaciones o decisiones específicas.

[...] también emprender actividades de seguimiento rigurosas y sistemáticas que promuevan y aboguen por la implementación de sus recomendaciones y



conclusiones, y la protección de aquellas personas cuyos derechos se ha demostrado que se han violado.

En este sentido, para atender *seriamente* las recomendaciones de GANHRI, la CNDH se habría visto obligada a: *a)* realizar la revisión de sus procedimientos de investigación de quejas (instauradas caso por caso) con el objetivo de erradicar políticas o prácticas institucionalizadas que los obstaculizaran o impidieran; así como *b)* generar la supervisión del cumplimiento de sus informes (siendo establecidos en su reglamento interno las *recomendaciones generales* –art. 140–, los informes anuales –art. 173– y los *informes especiales* –art. 174 y 175–).

III. Ex post facto

Las dos dimensiones relacionadas con el Informe Previo que debe atender la CNDH frente a GANHRI deben considerarse por separado, dado que, aunque ambos obedecen a objetivos legítimos, sus efectos y funciones para con la sociedad son diferentes, por lo que incluso tienen regulaciones diversas.

A. Los procedimientos de *investigación* de violaciones de DDHH, respecto de los cuales GANHRI solicitó su revisión, son relativos a *casos individuales*; cuya necesidad se enmarca en que constitucionalmente la CNDH es la autoridad mandatada a realizar ese tipo de investigaciones (artículo 102, apartado B), y que las pruebas recabadas o producidas, además de sus conclusiones, pueden servir para acudir ante otras autoridades. De esta forma, la principal función de las recomendaciones individuales, es ser la culminación de un procedimiento de *investigación* cuya naturaleza es distinta a otro tipo de investigaciones jurídicas (como la penal).

La investigación de violaciones de DDHH, además de probar la *violación* en sí misma, debe documentar el *daño* producido por ella, a fin de que se pueda solicitar su *reparación* ante las instancias pertinentes. Estas instancias, en México, incluyen a las autoridades presuntamente responsables –en cuyo caso la recomendación no tiene efectos vinculantes–, y al Estado en general a través de su Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), en donde la recomendación *ipso facto* y *per se* atribuye la “calidad de víctima”, siendo ésta el único requisito para que conforme a la Ley General de Víctimas se proceda a la reparación (artículo 110).



En relación a la revisión de estos procedimientos, en general, la CNDH no ha abierto canales para la participación de la sociedad, manteniéndose fuera del escrutinio público. Incluso, a pesar de los esfuerzos por parte de *Efecto Útil* de participar en dicha revisión, la CNDH cerró la comunicación y trabajo al respecto, desde el mismo año 2016, sin contestar incluso la última comunicación que sobre el tema se le dirigió en el año 2017.

En razón de ello, únicamente a través de los mecanismos de transparencia se ha podido tener algún acceso a información sobre el proceso de revisión, teniéndose como última información en el año 2019 que, pese al tiempo transcurrido, sólo estaban en preparación reformas reglamentarias.

Las propuestas realizadas por Efecto Útil para atender el problema de *uso selectivo de las recomendaciones* no fueron revisadas y ni siquiera se tuvo una respuesta, pese a que originalmente la CNDH a través de su Secretario Técnico había referido que se abriría un espacio para la revisión. En ese contexto, incluso se le realizó una propuesta para avanzar efectivamente en la resolución de los problemas detectados, que consistía en generar mecanismos operativos de revisión y la asunción de un compromiso de alto nivel en la propia CNDH.

Más grave aún: en relación a la necesidad de participación de sociedad civil en este tema, por ser de interés público, la CNDH se ha rehusado a abrir los espacios, indicando, vía transparencia, que dará oportunidad de participar hasta el año 2021 (año de la próxima reacreditación ante GANHRI). Con ello, además, se ha dado continuidad injustificadamente a los efectos negativos para la sociedad y para las víctimas de las prácticas nocivas que afectan las investigaciones:

esta Comisión Nacional divulgará el proceso de acreditación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos por parte de GANHRI y se diseñarán foros de participación de la sociedad civil en torno al tema, de cara a la próxima reacreditación [2021].⁵

Las prácticas y políticas institucionalizadas de “investigación” continuarán afectando las investigaciones de violaciones graves de derechos humanos, siendo de particular relevancia la afectación que se genera en torno a los casos de tortura, en particular, a partir del fenómeno de subcalificación de los casos.

⁵ Respuesta a la solicitud de información pública 3510000017119, emitida con fecha al 9 de abril de 2019. Disponible en: <http://cort.as/-H8NA>.



Subcalificación

En los casos de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la subcalificación ha sido uno de los factores que más lesionan a la posibilidad de visibilizar la gravedad de la situación en el país, así como de que las víctimas puedan acceder a una reparación integral del daño. Como se ha referido, el *Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*, señaló en 2014 que en México “Existen fallas estructurales, repetidas a nivel federal y estatal, que potencian esta impunidad. [...] hay una tendencia por parte de [...] comisiones de derechos humanos a calificar conductas constitutivas de tortura con tipos penales de menor gravedad [...]” (A/HRC/28/68/Add.3, párr. 34).

Desde *Efecto Útil* identificamos esta tendencia en el *Informe Previo*; lo que pudo observarse claramente en la siguiente gráfica sobre expedientes *concluidos* que muestra la radical diferencia, en el periodo 2004 a 2015, entre los casos considerados *tortura*, y aquellos considerados *tratos* (Gráfica 1).

Gráfica 1. Calificación de expedientes concluidos sobre violaciones graves en CNDH, 2004 – 2015.

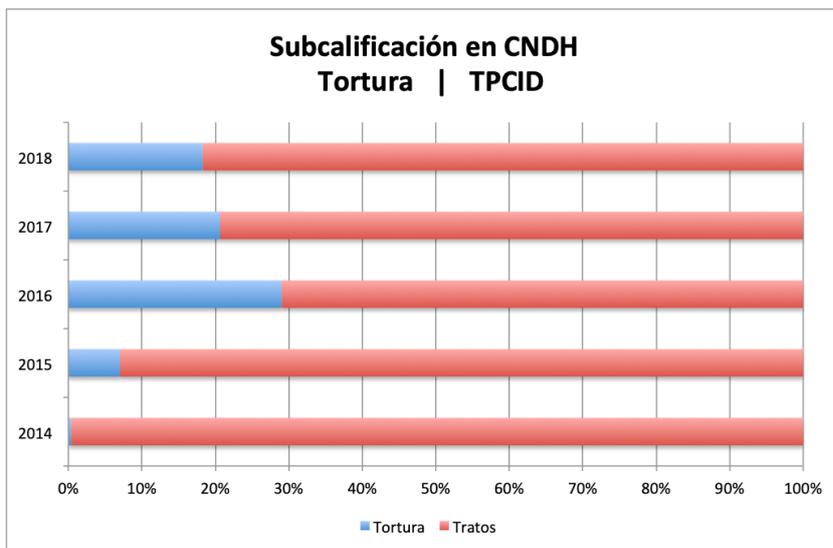


Fuente: Informe Previo Efecto Útil sobre la CNDH (2016).

Esta tendencia en los expedientes *concluidos* de la CNDH se modificó hacia el año 2015, observándose en los expedientes *iniciados* (Gráfica 2). Posiblemente, el cambio fue resultado de los señalamientos de subcalificación del informe del Relator Especial referido. Así, es posible observar que los expedientes *iniciados* indican, en el año 2015, un incremento en la apertura de expedientes calificados por tortura. De forma semejante, se observa que en el año 2016 hay un incremento adicional, el cual quizá se deba a la evaluación que tuvo la CNDH en noviembre de ese año ante GANHRI.



Gráfica 2. Calificación de expedientes iniciados como tortura y tratos.



Fuente: Elaboración propia a partir de informes anuales de CNDH.

Por ello, el posterior decremento de expedientes iniciados por tortura (o incremento posible del uso de la subcalificación), en medio de una crisis de derechos humanos, quizá podría situarse como un efecto de la falta de vigilancia internacional posterior a la evaluación de GANHRI. Considerando los patrones de deficitaria atención que

históricamente se han detectado en la CNDH, esta información sugiere que actualmente incluso hay un incremento en la subcalificación. Si la vigilancia internacional de la CNDH ha ayudado a que el uso de la subcalificación se contenga, es necesario que esta vigilancia se mantenga e intensifique.

Si bien existe un *trato selectivo de los casos* que se traduce en un *uso selectivo de las recomendaciones* (expresado en la emisión de pocas de éstas respecto del total de casos; cerca del 1% en la CNDH, como *Efecto Útil* ha venido señalando desde la publicación del Informe Previo), la subcalificación se observa, incluso, dentro de los pocos expedientes concluidos mediante recomendación: la CMDPDH recientemente (2018) señaló que entre 2006 y 2017 “la CNDH no califica a todas las recomendaciones que se analizan en este apartado como tortura sino, en muchas ocasiones, como tratos crueles.”⁶

Las “deficiencias” institucionalizadas y subcalificación en investigaciones se han visto históricamente de forma individual; así, por ejemplo, en 2008 Human Rights Watch⁷ ya señalaba estudios de casos en que encontraba este tipo de hechos, y recientemente el informe sombra de la

⁶ Juárez, A. L., Amaya, J. L., y Rouillé, M., *Huellas imborrables: desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México (2006-2017)*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2018, p. 19.

⁷ Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*, Volumen 20, No. 1 (B), México, 2008, pp. 98 y ss. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf



sociedad civil dirigido al Comité Contra la Tortura en 2019,⁸ reitera el mismo tipo de patrones. Lo relevante, por ello, es dar cuenta de que el fenómeno no se trata de que sean *algunos* casos mal investigados, sino que son *políticas y prácticas institucionalizadas* que pueden observarse a través de datos estadísticos que muestran tendencias generales del funcionamiento institucional en su conjunto.

En realidad, ya sea que la CNDH emita recomendaciones o concluya los expedientes con otras causales de conclusión, en general subcalifica los casos, sujetándolos así a criterios que implican que no realizará adecuadamente sus investigaciones quizá en prácticamente todos los casos.

En estas condiciones, es necesario reiterar que los criterios propios de una investigación de violaciones de derechos humanos no equivale a una investigación penal, en particular, porque mientras la primera se centra en la responsabilidad objetiva del Estado (a partir de la cual se determina fundamentalmente la *reparación del daño*), la penal busca una responsabilidad de individuos (con base en la que se determina esencialmente la *sanción* por la comisión del hecho ilícito). Dada esta situación, cuando las comisiones de derechos humanos en México no realizan sus investigaciones sobre violaciones de derechos humanos (conforme a su mandato constitucional) terminan por obstaculizar o impedir el único mecanismo institucional para realizar esas investigaciones y, con ello, para determinar de forma apropiada la correspondiente reparación del daño (que una autoridad penal, por las características propias de su investigación, muy difícilmente podría realizar).

La subcalificación, se refería anteriormente, es parte de un fenómeno más amplio y, por lo mismo, más grave: la *selectividad de trato*. Por medio de ésta, los derechos humanos que deberían seguir su principio de universalidad, dando acceso a todas las personas, reducen sus posibilidades de hacerse efectivos. En los hechos, se aplica un principio de selectividad que sólo facilita o da acceso a algunas personas al goce de los derechos. La forma más sencilla de observar la *selectividad de trato* es en el uso selectivo de las recomendaciones, esto es, observando cómo a lo largo de la existencia de la CNDH, año con año, se han emitido muy pocas recomendaciones, respecto del total de casos, pese a que todos los datos en torno a la institución (dada la diversidad de informes de sociedad civil a lo largo de los años) demuestran que existen violaciones de derechos humanos respecto de las

⁸ *Informe alternativo de las organizaciones de la sociedad civil de México al Comité contra la Tortura de la ONU, 2012-2019*, México, 2019, pp. 67 y ss.



cuáles no emite recomendaciones y, por lo mismo, no respalda a las víctimas solicitando la reparación del daño.

Gráfica 3. Escasas recomendaciones como indicador del trato selectivo de los casos.



Fuente: elaboración propia a partir de informes anuales de la CNDH.

Como se decía al inicio, este fenómeno se reitera en prácticamente todas las comisiones de derechos humanos del país. Sin embargo, en México hay comisiones que, al parecer, están siendo una excepción a este modo de actuación; estas instituciones podría servir para abrir un debate a partir de su modelo de operación a fin de que las demás pudieran transitar a formas de trabajo *no selectivas*. Sólo transformando esos entornos institucionales, los derechos humanos dejarán de tener esa impronta selectiva.

B. Finalmente, en relación a las recomendaciones generales, e informes anuales, especiales y temáticos, debe observarse que este tipo de instrumentos prácticamente carecían de seguimiento, ya que la normatividad de la CNDH no establece requerimientos suficientes para ello. Sin embargo, aún cuando estos instrumentos sean fortalecidos, no responden a una dinámica que permita a las personas en lo individual acceder a una reparación del daño apropiada a sus casos particulares. Esos instrumentos sólo permiten visualizar una dimensión más propia de la política pública; por ello, no pueden sustituir a aquellos que derivan de casos individuales.



Si se compararan con los mecanismos de Naciones Unidas, las *recomendaciones* de la CNDH equivaldrían a las *conclusiones* emitidas en casos individuales por los Comités (órganos de tratado) en su competencia para conocer de casos; y las recomendaciones generales, informes anuales, especiales y temáticos, equivaldrían a las recomendaciones que los mismos Comités hacen en las revisiones por país. Ambos tipos de instrumentos son necesarios, pero tienen funciones y alcances diferentes; y no pueden sacrificarse unos en detrimento de los otros.

En cualquier caso, la CNDH tampoco ha realizado avances sustantivos para fortalecer las recomendaciones generales e informes anuales, especiales y temáticos. Desde antes de 2016, su reglamento interno (expedido por la propia CNDH) sigue en los mismos términos, sin fortalecer sus obligaciones en materia de seguimiento.

C. De manera conclusiva, para que la CNDH pueda transitar a un modelo de trato *no selectivo* para las víctimas de violaciones de derechos humanos, y en particular las de violaciones graves (tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, desapariciones forzadas y privación de la vida) sería necesario que se revisaran los procedimientos de actuación de la CNDH. Esta revisión debería ser pública y participativa. Para los mismos fines, desde Efecto Útil reiteramos las recomendaciones que se hicieron originalmente en el *Informe Previo*. Éstas se encuentran en los numerales 74 y 75 del mismo (págs. 49 y 50).

Abril, 2019.



Presentación

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es una institución que ha sido evaluada conforme a los *Principios de París* por el *Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos* (CIC), proceso en el que recibió la acreditación nivel “A”¹ de acuerdo a la evaluación de 2011.

Este Informe pretende que en la evaluación de la CNDH, para conservar o no con su acreditación nivel “A” del CIC a partir del año 2016, se tomen en cuenta las situaciones que en el mismo se consignan; particularmente, existe la preocupación de que se considere seriamente lo señalado en relación a su mandato de *protección* de los derechos humanos, el cual esta Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) desarrolla conforme a una competencia cuasi judicial, según lo establecido en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a través del conocimiento de quejas de violaciones de derechos humanos.

Esto es así porque, como se mostrará, la situación que vive la CNDH es la de invisibilizar las violaciones de derechos humanos; por ello determina como violación de derechos humanos (recomendaciones) menos del 1% de las quejas que tramita. Se trata de una forma de operar irregular que funciona como un *arcana imperii* de las violaciones de derechos humanos. En *Efecto Útil* nos parece evidente que una INDH no puede funcionar de este modo. Para dar cuenta de esto ha sido necesario establecer todo un dispositivo de observación y análisis que, de contarse con un trabajo adecuado a las obligaciones de la CNDH, no debería ser necesario para evaluar su desempeño.

Aunque la revisión sobre el cumplimiento del mandato de la CNDH debería abarcar los tres mandatos (promover, supervisar y proteger) implícitos en los Principios de París y explicitados en el estándar del artículo 33.2 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD),² enfocarse en el de *protección* es imperativo por estar explícitamente establecido en la normativa constitucional mexicana y por ello también constituir un mandato fundante.

¹ El nivel de acreditación “A” hace referencia a que la INDH en su estructura y funcionamiento está conforme

² La *protección* refiere fundamentalmente a las acciones de estas instituciones respecto de las violaciones de derechos humanos (de forma similar al actual modelo de *quejas*), la *supervisión* a sus acciones para verificar el avance en la progresividad de los derechos humanos y la *promoción* de los derechos humanos para generar una cultura de su respeto. Esto se retomará de forma más amplia posteriormente.



Es necesario recordar que a pesar de existir estudios previos importantes para revisar este tipo de atención, *Efecto Útil* considera que han sido insatisfactorios debido a que no han permitido observar el problema central que afecta a esta institución para la atención de quejas. Este problema adquiere un nivel estructural porque condiciona muchos de los problemas de su funcionamiento institucional, y porque ha permeado a la mayoría de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) que integran el sistema cuasi-judicial de protección derechos humanos del país.³

En este documento *Efecto Útil* muestra las principales consecuencias negativas para la protección de los derechos humanos que genera el problema estructural de la CNDH, conforme a ello se señalarán temas preocupantes que implican el abandono de su mandato de *protección* en la atención de las quejas. Las preguntas centrales que se plantean son *¿cuál es la función que tiene para los derechos humanos en México la INDH?*, y *¿cuál es la atención y la condición en que quedan las víctimas y sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación?*

Previo a establecer una respuesta, son necesarias dos advertencias. La primera, los hallazgos no remiten a una política establecida en una administración particular de la CNDH, sino que refieren a un funcionamiento institucionalizado generado desde su creación⁴. Su corrección es un reto para cualquier administración que se encuentre al frente de la CNDH a fin de que pueda cumplir con su mandato de *protección*.

La segunda, abrir la posibilidad a la sociedad mexicana de discutir cuál es la función y objetivos del sistema *ombudsman* mexicano, comenzando por la CNDH; cuestiones que pasan necesariamente por enfrentar el problema estructural señalado a fin de corregir sus efectos perniciosos, tanto respecto de la atención a las víctimas de casos específicos, como respecto de la función diagnóstica que pueden realizar estas instituciones sobre la situación de los derechos humanos en el país, de modo tal que nos permita establecer una agenda de derechos humanos basada en información apropiada sobre su vulneración cotidiana.

Efecto Útil desea mostrar su compromiso y propuestas para que las instituciones públicas de derechos humanos del país transiten a condiciones institucionales de funcionamiento que les

³ Tampoco se pierde de vista que es posible que este mismo problema se dé en otras INDH tanto de la región como del mundo, y que por lo mismo este informe permita coadyuvar a procesos de revisión de otras instituciones.

⁴ Rueda Luna, C., *Sujetos en la institucionalización de los derechos humanos* (Tesis de maestría inédita). FLACSO. México, 2012, Recuperado de http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/4076/Rueda_C.pdf?sequence=1



permitan cumplir con su mandato de protección; y que esto, a su vez, sea un paso necesario para lograr el objetivo más amplio de las instituciones de derechos humanos de promover, supervisar y proteger, como lo reconoce el estándar del artículo 33.2 de la CDPD. La voluntad institucional que es necesaria para transformar la situación que se presenta en este informe, quizá sea suficiente para poder evitar titularlo en su versión final *CNDH: arcana imperii de las violaciones de derechos humanos*.

Una primer versión de este documento fue presentada al CIC en 2016; ésta versión es una tercera edición que actualiza regulación normativa, y constituye un esfuerzo para hacer del conocimiento público situaciones que deben solucionarse para el funcionamiento de la CNDH.

Mtro. Cuauhtémoc Rueda Luna

Director de *Efecto Útil*,

Monitoreo de Organismos Públicos de Derechos Humanos



Introducción

1. La situación actual de la CNDH requiere evaluarse a partir de dos perspectivas básicas: por un lado, a partir de las características esenciales que requieren las actividades de *protección de los derechos humanos* como parte del modelo de tres mandatos de las INDH (promover, supervisar y proteger); y, por otro, inscribir esta evaluación en un marco analítico que muestre una visión global sobre cómo funciona el mandato de *protección* en la institución, para la situación de los derechos humanos en el país.

2. Este tipo de análisis permitirá señalar por qué México requiere que la CNDH modifique patrones de funcionamiento actuales, tanto para la atención de víctimas como para dar cuenta de los derechos humanos en el país.

3. Asimismo, permitirá observar que esos patrones de comportamiento institucionalizados que afectan al cumplimiento del mandato de *protección*, requieren fundamentalmente de la voluntad del titular de la institución para corregirlos, antes que de reformas legales o reglamentarias, aún cuando puede fortalecerse con éstas; y que esta voluntad conllevaría la implementación de acciones de capacitación, reformas institucionales y de prácticas internas. Las reformas reglamentarias y legislativas que puedan llevarse a cabo, se reitera, tendrían la finalidad de fortalecer, antes que cubrir una necesidad previa.

4. Este Informe no sólo permite señalar situaciones problemáticas de la CNDH sino que proporciona instrumentos analíticos para analizar otros OPDH; lo que nos da la posibilidad de indicar metas específicas para el rediseño del sistema ombudsman de México.

5. *Efecto Útil* asume que todo acuerdo se debe fundar en un problema que se desea atender. En consecuencia, hemos partido de situar cuatro niveles de preguntas: ¿Cuál es el posible horizonte a partir del que se puede evaluar a la CNDH? ¿Cómo funciona hoy la CNDH para dar cuenta a México de las situaciones más apremiantes de violaciones de derechos humanos? ¿Cómo se traduce esto en la atención de las víctimas? Y ¿cuáles son los mecanismos institucionales que pueden facilitar atender los problemas identificados? Conforme a ello, el contenido de este Informe ha quedado delimitado en cinco apartados:



- a) El mandato de la CNDH. En donde se sitúa a la CNDH dentro de los Principios de París y el modelo de tres mandatos que estos principios implican y son reconocidos explícitamente en la CDPD.

La finalidad de este apartado es señalar los parámetros básicos de evaluación que deben considerarse respecto de la CNDH conforme a esos tres mandatos, así como indicar la necesidad de reconocerlos explícitamente a nivel constitucional. Asimismo, se busca establecer específicamente las obligaciones constitucionales de la CNDH respecto del mandato de protección y sus parámetros de evaluación.

- b) El funcionamiento de la CNDH. En donde se sitúa un panorama general de su trabajo y uno específico respecto de los casos de violaciones graves de derechos humanos.

En este apartado se señala la obligación indefectible de investigar este tipo de casos a fin de determinar si se cometieron o no las violaciones de derechos humanos denunciadas, establecer la reparación del daño correspondiente y realizar el esclarecimiento público de los hechos. Se usan dos niveles de análisis, por un lado, se revisa globalmente los casos de tortura y de forma específica una muestra intencional de casos de desaparición forzada. Los resultados dan cuenta de la existencia de políticas y prácticas institucionalizadas que son altamente problemáticas para el funcionamiento de la CNDH y para los derechos humanos en México.

- c) Derecho a la reparación integral en la CNDH. En donde se sitúan parámetros básicos de la reparación a fin de indicar su situación derivada de la actividad de la CNDH.

El apartado busca mostrar las repercusiones que tienen las políticas y prácticas institucionalizadas detectadas en el capítulo previo para que las víctimas de violaciones de derechos humanos tengan acceso a una reparación. Este apartado se basa en la muestra intencional asumiendo que los casos de violaciones graves tienen un margen de discrecionalidad más reducido, por lo que los casos de violaciones no graves pueden ser sujetas de las mismas políticas y prácticas.

- d) Justificaciones o legitimación de la forma de actuación vigente de la CNDH y otros OPDH. En donde se da cuenta de la articulación entre, por un lado, las políticas y prácticas



institucionalizadas detectadas y, por otro, algunas formas de justificación que desde sociedad civil y los propios OPDH se realizan sobre aspectos de su funcionamiento actual, y que coadyuvan a la persistencia de dichas políticas y prácticas.

El apartado busca señalar algunas consecuencias negativas concretas que han existido en México vinculadas a estas justificaciones.

- e) Posibilidades de incidencia desde el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos (CIC). En donde se da cuenta de la relevancia que esta instancia puede tener para el funcionamiento, evaluación y corrección de los trabajos de la CNDH.

En este apartado se busca establecer expectativas legítimas para incidir en la CNDH, y a partir de ésta del sistema ombudsman mexicano.

- 6. *Efecto Útil* considera que la primera interesada en este documento será la CNDH, por lo que hemos buscado establecer un diálogo con esta institución. Sin embargo, la brevedad de los tiempos ha impuesto que éste se encuentre en camino, esperamos poder colaborar a partir de esta crítica y las propuestas que a partir de ella se consignan o pueden construirse.

Consideramos necesario enfatizar que si bien quien está al frente de la institución no es responsable por la generación de estas políticas y prácticas institucionalizadas, sí lo es de reconocer la necesidad de modificarlas y adoptar medidas *deliberadas, concretas y debidamente orientadas* para su corrección por la afectación de los derechos humanos que se generan. Esto es así en mayor medida porque no se requieren necesariamente de modificaciones legales o reglamentarias, sino lograr establecer apropiadamente diversos niveles de intervención tanto al interior como hacia el exterior de la institución. Este Informe Previo pretende dar un primer paso en ese sentido.

A. El mandato de la CNDH

A.1. Las INDH y los tres mandatos: promover, supervisar y proteger

- 7. El mandato de la CNDH se encuentra establecido en concordancia con los Principios de París. Estos principios, en el mundo, han posibilitado la coordinación de varias instituciones que



han generado una gran diversidad de formas de trabajo y desarrollos institucionales de acuerdo a los contextos y normatividades locales. En general, se han logrado establecer actividades de promoción, supervisión y protección de los derechos humanos, incluyendo en esto el asesoramiento al gobierno y poder legislativo y la necesidad de coordinación y cooperación de estas instituciones al interior del Estado, con el sistema internacional de derechos humanos, otras instituciones de derechos humanos y la sociedad civil. Es decir, a pesar de la diversidad de instituciones y formas de trabajo, los Principios de París han logrado funcionar como un referente normativo común.

8. De esta forma, en la evolución internacional de los derechos humanos, las actividades de *promover*, supervisar y *proteger* los derechos humanos han sido incorporadas en la normativa internacional como mandatos de las INDH (artículo 33.2 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad).

9. Estos tres mandatos pueden realizarse por la CNDH, sin embargo, constitucional y legalmente se encuentra acotada principalmente a la función de *protección*, puesto que el artículo 102, apartado B, constitucional específicamente le mandata a conocer de quejas sobre violaciones de derechos humanos, y su ley se estructura en relación al procedimiento de quejas por violaciones de derechos humanos. Esta situación se vuelve relevante porque no le obliga a la realización de cierto tipo de acciones de promoción o de supervisión necesarias para el cumplimiento de los derechos humanos en el Estado. Asimismo, este esquema constitucional centrado en la *protección* de los derechos humanos es el que estructura al sistema ombudsman mexicano, por lo que en general se encuentra la misma situación respecto de los ámbitos locales.

10. La situación respecto de la ausencia de obligatoriedad en las acciones de *promoción* y *supervisión* conlleva la necesidad de que estas instituciones evolucionen en México a fin de que deban cumplir con los tres mandatos, y se articulen competencialmente según el nivel de gobierno en que pueden actuar, de forma que adquieran el funcionamiento de un *sistema* para los tres mandatos. Por ello, es necesario asumir que la autonomía de que gozan no debe ser motivo para que actúen desarticuladamente, puesto que las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos implica que en tanto instituciones estatales realicen un nivel de coordinación suficiente para funcionar como *sistema*.

11. En consecuencia, en la evaluación de la CNDH que realice el Subcomité de Acreditación, debería solicitarse información relativa a los tres mandatos, así como a la articulación entre los



organismos públicos de derechos humanos locales o subnacionales con la CNDH, en tanto institución nacional.

12. Un hecho que muestra la afectación a los derechos humanos por la desarticulación entre estas instituciones es el incumplimiento de la obligación establecida respecto de los derechos de las personas con discapacidad en el artículo 33.2 de la CDPD.

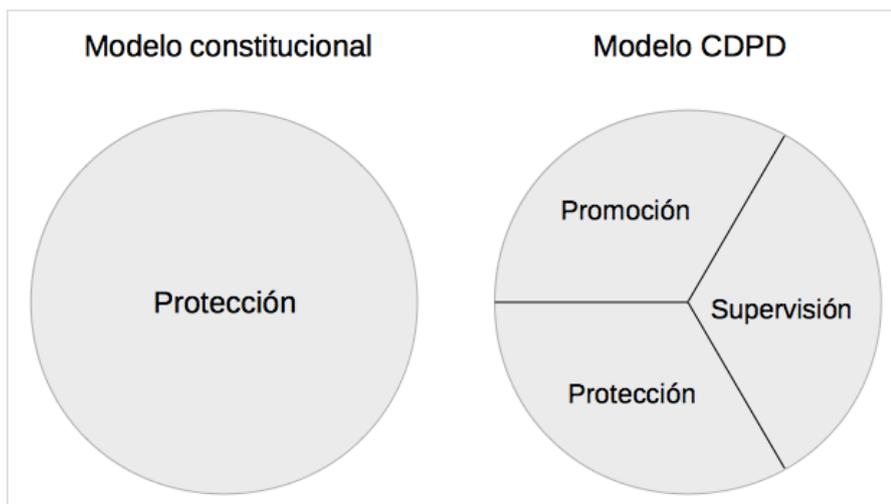
Aún cuando el Estado mexicano se comprometió a que los 33 organismos públicos de derechos humanos (32 subnacionales y la CNDH) serían los encargados de asumir la obligación de funcionar como Mecanismo Independiente de Seguimiento de la Aplicación de la CDPD, y conforme a ello el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad urgió al Estado mexicano “a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los 32 entes estatales de derechos humanos del Estado parte, en tanto que mecanismo de seguimiento independiente de la Convención, definan la estructura, metas, indicadores y recursos del mecanismo para su trabajo, y que fortalezca la Comisión Nacional para que pueda aplicar su mandato de forma efectiva e independiente”,⁵ a la fecha no se ha generado la articulación de estos 33 organismos para el cumplimiento de la obligación convencional, y la CNDH no ha asumido o no ha decidido asumir un liderazgo para ello, y no se ha podido dar por cumplida su articulación como Mecanismo Independiente de Seguimiento de la Aplicación de la CDPD.

13. El modelo de tres mandatos de la CDPD constitucionaliza en México una obligación de los Estados vinculados a ese tratado respecto de los derechos de las personas con discapacidad, por lo que los 33 organismos de derechos humanos, y específicamente la CNDH, tienen competencias específicas en la materia como garantías constitucionales. Sin embargo, estas obligaciones deben extenderse respecto de la totalidad de los derechos humanos, siendo éste el estándar para la evolución del sistema ombudsman mexicano. Es necesario pasar del esquema basado en la *protección* de los derechos humanos al de los tres mandatos en su conjunto.

⁵ *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, 27 de octubre de 2014, U.N. Doc. CRPD/C/MEX/CO/1, párr. 61 y 62.



Gráfica 1. Modelos de INDH



Fuente: Elaboración propia.

Aunque los Principios de París son suficientes para evaluar a estas instituciones a nivel internacional, si se quiere dar un carácter normativo sólido en México a los tres mandatos para todos los derechos, sería necesario su reconocimiento constitucional. Una propuesta debería establecerse a partir de una discusión respecto de los siguientes parámetros:⁶

- a) Promover, entre otras acciones, incluiría: la educación, formación, capacitación, campañas de sensibilización, iniciativas de base comunitaria, publicaciones, estudios y difusión en medios de comunicación sobre los derechos humanos y sus garantías.
- b) Supervisar incluiría: la verificación del cumplimiento de la progresividad y no regresividad de los derechos humanos, particularmente mediante el seguimiento de indicadores de derechos humanos, de políticas públicas y asignación presupuestal. Asimismo, implica la

⁶ Además del artículo 33.2 de la CDPD señalado, esta propuesta se construye a partir de los siguientes documentos: a) OACNUDH, *Instituciones nacionales de derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Naciones Unidas, Ginebra, U.N. Doc. HR/P/PT/4/Rev.1, 2010; b) *Estudio temático preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la estructura y la función de los mecanismos nacionales de aplicación y vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Consejo de Derechos Humanos, 13º periodo de sesiones, 22 de diciembre de 2009, U.N. Doc. A/HRC/13/29; c) *Estudio temático preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para mejorar el conocimiento y la comprensión de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Consejo de Derechos Humanos, 10º periodo de sesiones, 26 de enero de 2009, U.N. Doc. A/HRC/10/48; d) *Informe del Grupo de Trabajo al Comité Especial*, Comité Especial encargado de preparar una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, 27 de enero de 2004, U.N. Doc. A/AC.265/2004/WG.1.



asesoría y asistencia técnica a las autoridades en materia de derechos humanos, la revisión de la normatividad que se encuentre en proceso de discusión legislativa, sin detrimento de las posibles acciones jurídicas que respecto de ellas puedan suscitarse desde los propios OPDH, y el seguimiento a las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos que sean realizadas con motivo de visitas a México para verificación del cumplimiento de los derechos.

- c) Proteger incluiría: la investigación de violaciones de derechos humanos y la interposición obligatoria de las acciones de inconstitucionalidad que sean necesarias respecto de normatividad violatoria de derechos humanos. En su caso, podría incluir otro tipo de acciones como la representación de las víctimas ante las autoridades locales, federales o internacionales.

Aunque la revisión de la CNDH debería abarcar estos parámetros (al menos respecto de los derechos de las personas con discapacidad), es necesario mínimamente concentrarse en el mandato de protección de los derechos humanos a partir de quejas, según lo establecido constitucional y legalmente.

14. En México existen problemas respecto de la comprensión del mandato de protección a pesar de ser el único reconocido constitucionalmente y el mejor regulado en la normativa de la CNDH (ley y reglamento interno). Estos problemas se referirán en el último apartado del presente informe, atendiendo a que no son directamente atribuibles a una evaluación de la institución nacional, pero son relevantes para poder facilitar la transformación de prácticas institucionales que en ella es necesaria.

15. *Efecto Útil* trabaja para impulsar la evolución de los OPDH hacia el modelo de los tres mandatos, que no sólo permita dimensionar la grave situación actual de estas instituciones sino, a su vez, ayude a impulsar una cultura basada en el respeto de los derechos humanos.

A.2. *El mandato de protección de los derechos humanos en México:
la CNDH en el sistema ombudsman mexicano*

16. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han establecido dos *naturalezas jurídicas* para los derechos humanos: por un lado, acorde con el garantismo, se les ha constituido como criterio de validez de todo el ordenamiento jurídico al señalar que todas las



autoridades tienen obligaciones en materia de derechos humanos (artículo 1º, párrafo tercero); y por otro se les ha establecido como una materia específica dentro del orden jurídico, conforme a la cual tienen autoridades específicas, una de las cuales, en materia federal, es la CNDH, la que tiene el mandato de investigar violaciones de derechos humanos.

17. La distribución de competencias implica que los derechos humanos no funcionan por igual para todas las autoridades; sin embargo, las autoridades de la materia sí deben actuar tomando en consideración todos los derechos humanos. De esta forma, la CNDH debe investigar las violaciones de derechos humanos dando cuenta de todos los derechos humanos (salvo los excluidos constitucionalmente: materia electoral y asuntos de carácter jurisdiccional).⁷ En este informe no se detallará sobre el hecho de que los derechos humanos sean un criterio de validez de todo el ordenamiento jurídico, sino que se centrará en las instituciones de derechos como parte de una materia específica.

Esto implica para la institución que, aunque los derechos humanos no se encuentren adecuadamente reconocidos en la normatividad interna del Estado mexicano, persiste la obligación institucional de investigar o conocer de violaciones de derechos humanos conforme a los estándares más protectores; así como de que esas investigaciones sean procedimentalmente realizadas conforme criterios no penales o administrativos, sino de derechos humanos, según se detallará más adelante.

18. La ausencia del cumplimiento de las obligaciones en materia de investigación de violaciones de derechos humanos pueden constituir *per se* una vulneración a los tratados protectores de derechos humanos, situación que el Subcomité de Acreditación del CIC debe valorar seriamente. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su *Observación General 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, ha sostenido ese criterio al señalar que:

15. En el párrafo 3 del artículo 2 se dispone que, además de proteger eficazmente los derechos reconocidos en el Pacto [...] El Comité atribuye importancia a que los Estados Parte establezcan en el derecho interno mecanismos judiciales y administrativos adecuados para conocer de las quejas sobre violaciones de los derechos. [...] Se requieren en especial

⁷ Artículo 102, apartado B, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con la finalidad de no saturar de articulado, cuando no normativa indicada no aparezca en el cuerpo del Informe, ésta se puede consultar en el Anexo 1.



mecanismos administrativos que den cumplimiento a la obligación general de investigar las denuncias de violación de modo rápido, detallado y efectivo por organismos independientes e imparciales. Las instituciones nacionales de derechos humanos que cuenten con las facultades pertinentes pueden coadyuvar a tal fin. *El hecho de que un Estado Parte no investigue las denuncias de violación puede ser de por sí una vulneración del Pacto. [...]*⁸

19. Para comprender la especificidad de la materia de derechos humanos en cuanto a las investigaciones, es necesario señalar algunas de sus características que le diferencian de otras con enfoque punitivo (como la penal o la responsabilidad administrativa):

- a) El objeto de una investigación sobre una violación de derechos humanos no necesariamente coincide con el de una investigación de un delito, o con una investigación de responsabilidad administrativa, porque no toda violación de derechos humanos es simultáneamente un delito ni tampoco necesariamente una conducta sujeta a responsabilidad administrativa.

Esta situación es importante, por ejemplo, si se atiende a que los estándares de derechos humanos no se establecen de la misma forma que un tipo penal, ni tienen sus mismas características, ya que tienen una flexibilidad que permite su fijación y evolución constante, particularmente a partir del principio pro persona y la interacción jurisprudencial entre diferentes órdenes normativos internacionales y nacional.⁹ Así, investigar la tortura como violación de derechos humanos no es lo mismo que investigar la tortura como delito, puesto que los estándares y el tipo penal pueden ser diferentes.

En consecuencia, un juzgador podría absolver a una persona de la acusación de haber cometido el delito de tortura, al mismo tiempo que una institución de derechos humanos podría determinar que la tortura se cometió. Esto es, el juzgador tiene que atenerse a un tipo penal, el cual puede no abarcar todos los elementos de los estándares de derechos humanos; por ello, al juzgador no podría reclamársele una conducta ilícita por absolver, ya que a su

⁸ *Observación General N° 31. La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto.* Comité de Derechos Humanos. 80° período de sesiones (2004), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004). Las cursivas son propias.

⁹ Tesis de Jurisprudencia, 1a./J. 107/2012 (10a.), PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, página 799, Registro IUS 2002000; Cfr. Serrano y Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO, México, 2013, p. 48-50



vez tiene que actuar conforme al estándar de derechos humanos de que las personas sólo puedan ser juzgadas por delitos previamente establecidos en la ley penal (artículos 15 del PIDCP, 9 de la CADH y 14 de la CPEUM).

Sin embargo, la institución de derechos humanos podría dar cuenta de que en los mismos hechos existió tortura según estándares de derechos humanos, y dar cuenta de que el juzgador no es responsable de la absolución pero existe la necesidad de modificaciones legislativas para adecuar el tipo penal a dichos estándares. A partir de esto, sería posible solicitar medidas de reparación del daño, aún cuando no pudiera existir una sanción penal.

De manera semejante, dado que la finalidad de la materia administrativa está vinculada al cumplimiento de la legalidad, un agente estatal podría actuar conforme a ésta y por ello no tener sanción alguna y, sin embargo, su acto corresponder a una violación de derechos humanos porque la propia legalidad resulte contraria a los mismos. En este sentido, la víctima, a pesar de no haberse establecido alguna sanción administrativa, tendría acceso a una reparación del daño.

En consecuencia, la materia de derechos humanos genera una reparación del daño de diferente tipo a la que puede existir en otras materias dada la diferencia entre los estándares de derechos humanos, los tipos penales o las normas administrativas.

- b) Las investigaciones deben realizarse conforme a criterios diferentes de acuerdo a su objetivo último: la investigación de una violación de derechos humanos debe enfocarse en la *víctima*, conforme a lo cual es suficiente demostrar el daño y la responsabilidad objetiva del Estado para determinar la reparación del daño; en cambio, la investigación penal y la administrativa, tienen un enfoque punitivo por lo que se enfoca en el *responsable*,¹⁰ esto es, en la identificación de la responsabilidad del sujeto que cometió el ilícito.¹¹

¹⁰ Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, Consejo de Derechos Humanos, 28º periodo de sesiones, 5 de enero de 2015, U.N. Doc. A/HRC/28/73, párrs. 24-34; Corte IDH, Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Sentencia de 20 de enero de 1989. Fondo, párr. 140; y Bovino, Alberto, “La actividad probatoria ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*, Número 3, Año 2, 2005, pág. 62 y 64.

¹¹ Tesis de Jurisprudencia, P./J. 43/2014 (10a.), PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 41, Registro IUS 2006590.



De acuerdo a lo expuesto sobre la investigación de tortura, incluso en el caso de que coincidiera una violación de derechos humanos con un delito o una conducta sujeta a responsabilidad administrativa, existiendo por ejemplo una tipificación del delito conforme con estándares de derechos humanos, aún así podrían darse casos en que no pudiera identificarse adecuadamente al victimario y sin embargo sí establecerse el daño a las víctimas y consiguientemente su reparación. Esto es, podría no existir sanción penal por ese delito, y, sin embargo, haberse acreditado la violación de derechos humanos por tortura dando cuenta de que ésta podría haber ocurrido en un contexto en que sólo pudieron intervenir agentes estatales. Esto es, la materia de derechos humanos por la diferencia de enfoque tiene mejores condiciones para establecer una reparación de daño.

- c) La investigación de derechos humanos debe regirse por un *estándar de prueba* menos estricto que en un enfoque punitivo, como consecuencia de su objetivo último, la víctima. El estándar en materia de derechos humanos debe ser el conocido como “mayor grado de probabilidad”, mientras que un enfoque punitivo requiere regirse por el estándar de “más allá de toda duda razonable”.¹²

El conocimiento de los hechos es relevante de diferentes maneras para cada materia, pues la prueba debe ser regulada acorde a su objetivo.¹³ Por ejemplo, el enfoque punitivo de la materia penal y administrativa al estar fundamentalmente enfocada sobre la responsabilidad de las personas antes que sobre una reparación del daño, requiere que el estándar sea más allá de toda duda razonable, pues las consecuencias de una sanción penal para las personas señaladas como responsables son muy graves. Por ello, debe reducirse al máximo la incertidumbre sobre la comisión del delito de que se acusa, lo cual es parte del derecho a la presunción de inocencia (*indubio pro reo*). Esto se traduce de manera esquemática en que no debe haber duda de que la hipótesis de la comisión del delito es la única posible a validar conforme a las pruebas existentes.¹⁴ Esto es similar en la materia administrativa.¹⁵

¹² OACNUDH, *Instituciones nacionales de derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Naciones Unidas, Ginebra, U.N. Doc. HR/P/PT/4/Rev.1, 2010, pp. 99 y 102.

¹³ Teubner, G., “El derecho como sujeto epistémico: hacia una epistemología constructivista del derecho”, en *DOXA*, número 25, 2002.

¹⁴ Abel Lluch, X., “La dosis de prueba: entre el *common law* y el *civil law*”, en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, número 35, 2012.

¹⁵ Tesis de Jurisprudencia, (III Región)4o.37 A (10a.), PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. AL SER UN PRINCIPIO APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN UTILIZAR UN



En cambio, para los derechos humanos, al ser el objetivo la reparación del daño a la víctima, se tiene un estándar más flexible (el de mayor grado de probabilidad) conforme al cual puede tenerse más de una hipótesis sobre los hechos ocurridos, que se encuentren respaldadas por pruebas, sin embargo, la decisión se tomará sobre la que más probabilidad tenga de haber ocurrido. En ese sentido, los derechos humanos brindan una mayor facilidad a las víctimas para acceder a una reparación del daño. Ante un caso de tortura, en ese sentido, pudiendo haber incertidumbre sobre el agente estatal que la cometió, podría absolverse por no tenerse la certeza suficiente, y sin embargo podría haber un reconocimiento estatal de la violación de derechos humanos por tortura y el acceso a una reparación del daño para las víctimas.

Por otro lado, en materia de derechos humanos suele existir una *carga de la prueba* a cargo del Estado, ya que éste es el que tiene más elementos para demostrar si se violó o no un derecho humano.¹⁶ En el caso del procedimiento ante la CNDH, esto se establece no sólo por el hecho de que ante la afirmación de una presunta víctima de haber existido una violación de derechos humanos, la CNDH solicita la información al Estado sobre los hechos (artículo 34 de la LCNDH), sino en que en caso de que no exista respuesta por parte de la autoridad responsable, “se tengan por ciertos los hechos” denunciados, salvo prueba en contrario (artículo 38 de la LCNDH).

En materia penal y administrativa, dado que se centra la investigación en la determinación de la responsabilidad en la persona acusada de la comisión del ilícito la carga de probar la responsabilidad está a cargo del Estado, las personas tienen como un derecho el no autoinculparse. De igual forma en el caso de los derechos humanos, la información debe ser proporcionada por el Estado so pena de ser considerados ciertos los hechos. Aunque se comparte finalmente la responsabilidad del Estado en términos de carga de la prueba, ésta en materia de derechos humanos es establecida en relación al daño producido y conforme al estándar de prueba de mayor grado de probabilidad; esto en su conjunto tiene un efecto favorable para las víctimas.

MÉTODO DE VALORACIÓN PROBATORIO ACORDE CON ÉL, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo III, página 2096, Registro IUS 2006505.

¹⁶ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 5, párrs. 135-136; Corte IDH, *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*, Fondo, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C, No. 5, párrs. 141-145; Bovino, Alberto, “La actividad probatoria ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*, Número 3, Año 2, 2005, pág. 69.



20. Por no existir identidad entre una investigación sobre violaciones de derechos humanos y una investigación de delitos o de responsabilidad administrativa, la especificidad de la materia de derechos humanos tiene procedimientos y autoridades específicas. Éstas son las que se encuentra principalmente obligadas a cumplir con el artículo 1º párrafo tercero constitucional que señala el deber de investigar las violaciones de derechos humanos, y que se encuentran reconocidas como el sistema no jurisdiccional (o cuasi judicial) del artículo 102, apartado B constitucional, ya que son las únicas con plena posibilidad normativa, procedimental e institucional de realizar investigaciones de violaciones de derechos humanos de acuerdo a los criterios específicos de éstas.¹⁷

102. [...]

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, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. [...]

21. En suma, las instituciones del sistema ombudsman mexicano deben cumplir con estándares específicos para la protección de violaciones de los derechos humanos, en particular, mediante su investigación. La CNDH, al ser la institución acreditada internacionalmente por el Subcomité de Acreditación del CIC bajo los *Principios de París* y estar al frente del sistema ombudsman mexicano, pudiendo revisar las actuaciones en materia de investigación de casos de las demás instituciones, tiene una particular responsabilidad en este tema, ya que es la última garante de que

¹⁷ Cuando otras autoridades cumplen con la obligación de proteger y como parte de ésta con el deber de investigar violaciones de derechos humanos, lo deberían realizar dentro del ámbito de su competencia y de acuerdo a sus posibilidades, y sin menoscabo de las investigaciones propiamente dichas que sean realizadas por las instituciones facultadas constitucionalmente.

Un caso particularmente relevante de dar cuenta sobre su intervención respecto de violaciones de derechos humanos es el poder judicial. Al respecto, es necesario considerar que incluso bajo el esquema del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, existe una diferencia entre las funciones y capacidades institucionales de la institución que investiga las violaciones y de las instituciones judiciales que actúan respecto de los casos que les son puestos en su conocimiento. Incluso, facultades de realizar diligencias para *mejor proveer* no proporcionan todo el entramado institucional, normativo y procedimental de una investigación.



estas investigaciones se realicen apropiadamente. El artículo 102, apartado B, le confiere dicha atribución en su penúltimo párrafo:

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.

Esta calidad de la CNDH como última garante deriva no sólo de que constitucionalmente así se establezca sino de que en la interpretación jurisprudencial de la normativa nacional se ha establecido de manera reiterada que estas instituciones no pueden ser sujetas del juicio de amparo por considerar que no crean, extinguen o modifican derechos, omitiendo así la protección del derecho a una investigación de las violaciones de derechos humanos, u otros derechos como la seguridad jurídica, el derecho a la verdad, el debido proceso o el acceso a la justicia, los cuales son afectados con esta forma de proceder del poder judicial respecto de las comisiones de derechos humanos.¹⁸ Esto es, hasta este momento, la CNDH es la única que puede vigilar la actuación de los restantes 32 organismos públicos locales de derechos humanos.

Sin embargo, este preocupante criterio es más grave ya que también implica que la CNDH no puede ser vigilada en el cumplimiento de sus obligaciones respecto de las víctimas de violaciones de derechos humanos. La SCJN, a través de su Primera Sala, en el caso de una “mujer mazateca que parió en el jardín de la clínica de su comunidad porque se le negó el acceso y atención oportuna”, recientemente señaló que “las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no tienen fuerza legal en lo que se refiere a su aceptación y ejecución, pues su carácter no vinculante, genera sólo una expresión declarativa, cuya fuerza, en su caso, es más bien de tipo moral, pero no jurídica”.¹⁹

¹⁸ Tesis Aislada del Pleno de la SCJN, P. XCVII/98, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO EN CONTRA DE LA DECLARATORIA DE INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS, POR NO SER UN ACTO DE AUTORIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, Diciembre de 1998, página 223, Registro IUS 194951; Tesis Aislada, VI.3o.16 K, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. SUS RECOMENDACIONES NO TIENEN EL CARÁCTER DE ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, Abril de 1999, Registro IUS 194175

¹⁹ Méndez, Alex Alí, “La Corte y la mal entendida autonomía de la CNDH”, *Animal Político*, 1 de febrero de 2016, Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-punto-gire/2016/02/01/la-corte-y-la-mal-entendida-autonomia-de-la-cndh/>



Si se recuerda que la Primera Sala es considerada por múltiples observadores como la más garantista de la SCJN, es posible observar que difícilmente se revertirá por causas judiciales la situación expuesta en este Informe, por lo que se vuelve apremiante que el Subcomité de Acreditación del CIC tome atención seriamente, atendiendo a que por ahora es la única instancia que puede tener una intervención para corregir o mejorar la atención a los procedimientos de queja que se llevan en la INDH, según la lógica sistémica que se expondrá enseguida.

A.3. *La investigación de violaciones de derechos humanos en la CNDH*

22. Para poder evaluar la investigación de violaciones de derechos humanos es necesario:

- Primero, caracterizar el procedimiento en general de queja o investigación de violaciones de derechos humanos (párrs. 23 a 24).
- Segundo, dar cuenta de supuestos que en las investigaciones sobre violaciones graves de derechos humanos no son debatibles en cuanto a su cumplimiento. Esto a fin de tener la certeza de que se evalúan sólo aspectos obligatorios y necesarios en una investigación de derechos humanos (párrs.25 a 28).
- Tercero, señalar cómo se vinculan los hallazgos con el funcionamiento global de la CNDH, y de esta manera por qué son relevantes para su evaluación por el Subcomité de Acreditación del CIC.

A.3.1. *Caracterización del procedimiento general de queja*

23. La investigación de violaciones de derechos humanos o el procedimiento de queja de la CNDH está regulado en su ley y reglamento en dos momentos: uno previo a la investigación de violaciones de derechos humanos, y otro que corresponde a la investigación propiamente dicha.

- a) El primer momento corresponde a una intervención para buscar solucionar los problemas a través del mecanismo alternativo de solución de controversias (MASC) denominado *conciliación* (artículo 36 de la LCNDH y 119 a 124, y 125, fracción IX del RICNDH). Ésta, en vía reglamentaria y a través de los años ha dado pie a otras dos formas de resolución de la controversia que no generan una determinación jurídica sobre si los hechos del caso



fueron o no violatorios de derechos humanos; éstas son: la solución de la queja durante el trámite respectivo (artículo 125, fracción IX del RICNDH), y la resolución de casos por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja (artículo 125, fracción VIII del RICNDH).²⁰

- b) El segundo momento del procedimiento corresponde a los casos en que la solución alternativa de las controversias no sea posible, y entonces se debe concluir con la realización de la *investigación* propiamente dicha del caso específico (artículos 38, 39, 41, 42, 44, 45 de la LCNDH). La finalidad de realizar esta investigación es determinar si existieron o no violaciones de derechos humanos en los hechos denunciados, y en caso de haber existido establecer la reparación integral del daño.

Por ello, una vez concluida la investigación, en caso de haber existido violación de derechos humanos la CNDH debe emitir una Recomendación, y en caso de no existir violación debe emitir un *Acuerdo de no responsabilidad* (artículos 44 y 45 de la LCNDH; 125, fracción II y IV, y 141 a 147 del RICNDH)²¹ —o en su defecto concluir el expediente con una causal alternativa denominada “Por no tratarse de violaciones a derechos humanos...” (artículo 125, fracción II del RICNDH)—.

24. Conforme a lo indicado, la institución necesariamente actúa respecto de sus casos en una de las dos formas genéricas señaladas.²² Por un lado, están las que permiten el tratamiento de los casos como solución alternativa de controversias (MASC), que es reconocido como un enfoque basado en los intereses de las partes; mientras por el otro existe el enfoque basado en la determinación jurídica de los hechos para constatar si existieron o no violaciones de derechos, y a partir de ahí establecer la reparación del daño:

²⁰ Para observar la estrecha vinculación jurídica y fáctica entre estas formas de conclusión considérese que la causal sin materia fue incorporada al reglamento en 29 de septiembre de 2003. Anteriormente, ésta no existía, por lo que los casos equivalentes debían ser incluidos en otras causales, lo cual sería sólo posible en la causal *solucionado durante el trámite*. Si se observa la estadística del uso de ambas causales entre 2004 y 2014, en general el incremento del uso de la causal coincide con el decremento de uso de la causal *solucionado durante el trámite*; y a la inversa: el incremento de *solucionado* va acompañado del decremento de *sin materia*.

²¹ Para este instrumento jurídico existen dos denominaciones: “Acuerdo de no responsabilidad” en la LCNDH, “Documento de no responsabilidad” en el RICNDH. Anteriormente en la LCNDH también se indicaba también “Documento”.

²² Salvo que exista alguna situación por la que la CNDH no pueda conocer de un caso, como pueden ser la improcedencia, incompetencia, falta de interés o la declinación de competencia; las que son las causales de conclusión restantes contenidas en el artículo 125 del RICNDH (salvo la acumulación de expedientes que no es propiamente una conclusión), así como las hipótesis legales de los artículos 26 y 35 de la LCNDH, mismas que no son incluidas en ese artículo 125.



Tabla 1. Esquemas de funcionamiento en la CNDH

Primer momento Enfoque de intereses (MASC)	Establecido en		Segundo momento Enfoque de determinación de hechos violatorios de DDHH	Establecido en	
	LCNDH	RCNDH		LCNDH	RCNDH
Conciliación	✓	✓	Recomendación (Sí existió violación)	✓	✓
Por haberse solucionado el expediente de queja durante el trámite respectivo.		✓	Acuerdo de no Responsabilidad (No existió violación)	✓	✓
Por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja		✓	Por no tratarse de violaciones a derechos humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso (No existió violación)		✓

Fuente: elaboración propia.

Estas dos formas de trabajo (el enfoque basado en intereses y el basado en determinación jurídica de hechos) son relevantes para un gran número de INDH en el mundo, tanto porque los Principios de París las contemplan,²³ como por el hecho de que operativamente así han evolucionado estas instituciones. Atendiendo a ello, la OACNUDH en su documento *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*,²⁴ ha señalado algunos estándares para su funcionamiento (los que se indicarán posteriormente), a partir de reconocer la diferencia de ambos enfoques:

Al mencionar los mecanismos alternativos de solución de controversias se hace referencia a una serie de procedimientos y técnicas que se aplican al margen de los procedimientos jurídicos oficiales y mediante los que se trata de tener en cuenta los intereses de las partes y resolver la controversia.²⁵

Estos enfoques están reconocidos en la LCNDH, sin embargo se han vuelto problemáticos porque, con las variaciones que se han establecido en vía reglamentaria en las causales adicionales

²³ *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, Asamblea General, 48º período de sesiones (1994), U.N. Doc. A/RES/48/134. En ellos, en específico, véase los *Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasijurisdiccional*; respecto del enfoque basado en intereses el inciso a), y respecto del enfoque de determinación de casos el inciso c) y d).

²⁴ Documento establecido en su última edición con base en la resolución 63/172 de la Asamblea General de Naciones Unidas para “proseguir y ampliar aún más las actividades de apoyo a las instituciones nacionales de derechos humanos”, respecto de lo cual se hace eco este Informe.

²⁵ OACNUDH, *Instituciones nacionales de derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Naciones Unidas, Ginebra, U.N. Doc. HR/P/PT/4/Rev.1, 2010, p. 107.



señaladas, generan una confusión sobre su uso y establecen situaciones problemáticas que tienen el efecto de invisibilizar las violaciones de derechos humanos como se mostrará en este informe.²⁶

Por ello, para analizar a la CNDH es necesario retomar los dos enfoques básicos (de intereses y de determinación jurídica de violaciones), que finalmente estructuran su funcionamiento conforme a la LCNDH, por ser una institución con una competencia cuasi judicial, (o no jurisdiccional, como se le denomina en México).

A.3.2. Supuestos de obligado cumplimiento en la investigación de violaciones graves de derechos humanos

25. La normativa de la CNDH prohíbe expresamente conciliar en infracciones graves a los derechos humanos. Conforme a ello, el enfoque basado en intereses no puede aplicarse jurídicamente a estos casos, ya sea mediante la *conciliación* en investigaciones de violaciones de derechos humanos o en las causales que de ella se derivadan, según se se ha señalado.

Al establecerse en la LCNDH que la conciliación procederá “siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados” (artículo 46), se establece una cláusula que condiciona la posibilidad de usar la conciliación. Esta cláusula implica no sólo que en general al usarse se respeten efectivamente los derechos humanos, sino que “el asunto no podrá someterse al procedimiento de conciliación” cuando se trate de infracción grave a estos derechos “tales como atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto”, tal como se estableció en el RICNDH (artículos 119 y 88).

En el mismo sentido, la OACNUDH ha señalado justamente lo problemático y la inconveniencia de aplicar el enfoque basado en intereses de los mecanismos alternativos de solución de controversias a este tipo de casos:

Los mecanismos alternativos de solución de controversias **no** resultan generalmente apropiados en el caso de las denuncias derivadas de una violación flagrante de los derechos

²⁶ Es necesario constatar que en el reglamento y operativamente el desarrollo atípico de causales en la CNDH tratan sobre aspectos cubiertos legalmente, lo cual es evidente en el hecho de que no era necesario establecer dos causales que indicaran que no existió violación de derechos humanos. Esto tendrá consecuencias operativamente, pues como se verá los documentos de no responsabilidad no se usan, al tiempo que la causal reglamentaria de no violación es la que finalmente se ha usado.



humanos o de la comisión de un delito, como una agresión sexual, o la vulneración de los derechos civiles y políticos básicos, como la tortura, la desaparición forzosa, etc.²⁷

26. En este sentido, mínimamente,²⁸ todos los casos que conforme al RICNDH sean considerados *infracción grave* deben ser excluidos del enfoque de intereses, y por tanto sujetos a *investigación para la determinación de si los hechos denunciados constituyeron o no violación de derechos humanos*. Esto es, los casos que al menos no pueden ser sujetos a un enfoque de intereses (*conciliación, conclusión por solución durante el trámite o no existir materia para seguir conociendo*) son los relativos a:

- a) El derecho humano a la vida;
- b) La prohibición de la tortura;
- c) El derecho a no ser sometido a desaparición forzada;
- d) Los derechos afectados por violaciones de lesa humanidad; o
- e) Los anteriores derechos particularmente cuando sean contra una comunidad o grupo social en su conjunto.

27. En suma, atenerse a los casos de infracciones o violaciones graves de derechos humanos²⁹ permite analizar específicamente el cumplimiento adecuado de la obligación de investigar violaciones de derechos humanos, ya que estos no pueden ser sujetos de un enfoque de intereses, en alguna de las tres modalidades antedichas. El análisis, en ese sentido, es atinente a su mandato de protección constitucionalmente establecido, y de conformidad con los Principios de París.

²⁷ Las negritas sí son del original. OACNUDH, *Instituciones nacionales de derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Naciones Unidas, Ginebra, U.N. Doc. HR/P/PT/4/Rev.1, 2010, p. 107.

²⁸ Se indica “mínimamente” porque es posible que existan violaciones graves a derechos humanos relativos a los derechos económicos sociales y culturales y de los cuales haya tenido conocimiento la CNDH. Esto es posible atendiendo a que el artículo 26 de la LCNDH no establece cuáles son las violaciones graves. En tanto, el artículo 88 del RICNDH establece de manera enunciativa cuáles son estas violaciones para efectos de la Comisión. Sin embargo, realizar un análisis de la naturaleza planteada implicaría establecer un dispositivo analítico más complejo que rebasa las posibilidades de este Informe.

²⁹ Es pertinente aclarar que al hablar de violaciones graves se puede generar una confusión respecto de cuáles a qué tipo de violaciones se refiere, ya que en la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se le quitó la facultad a la SCJN de investigar violaciones graves de derechos humanos, y se estableció ésta como facultad de la CNDH en el último párrafo del artículo 102, apartado B, de la Constitución. Sin embargo, desde antes la CNDH podía realizar estas investigaciones y así se encontraba establecido en su normativa. En realidad, esta reforma constitucional le dio un rango particular al tipo de violaciones en comento, mismo que no está adecuadamente establecido actualmente para diferenciarlo de las violaciones antes mencionadas. Este Informe se centra en lo que desde antes ya se consideraban violaciones graves conforme al artículo 88 antes referido.



B. El funcionamiento general de la CNDH en los casos de violaciones graves de derechos humanos

28. La perspectiva analítica que permitirá evaluar globalmente a la CNDH respecto de su mandato de protección parte de identificar los objetivos del mandato de protección y realizar un análisis de los patrones institucionales de comportamiento que se pueden observar en la atención de casos con base en las dos formas de operación: a) basada en enfoque de intereses (mecanismos alternativos de solución de controversias y formas derivadas), y b) basada en el enfoque de investigación y determinación de violaciones de derechos humanos.

B.1. Un breve panorama sobre el funcionamiento general de la CNDH

29. De acuerdo con la información proporcionada por la CNDH, el número de expedientes totales de los que tuvo conocimiento en el periodo 2004-2015, fueron 83,418, de los cuales, atendiendo a los términos usuales de conclusión se distribuyeron de la siguiente forma:

Tabla 2. Conclusiones en el período 2004-2015

Forma de conclusión	Expedientes	Porcentaje
No competencia	334	0.4%
No violación de derechos humanos	38,336	46.0%
Recomendación	649	0.8%
Documento de no responsabilidad	0	0.0%
Desistimiento	1,153	1.4%
Falta de interés	2,283	2.7%
Acumulación	2,369	2.8%
No existir materia	10,358	12.4%
Conciliación o durante el trámite	27,936	33.5%
Total	83,418	100%

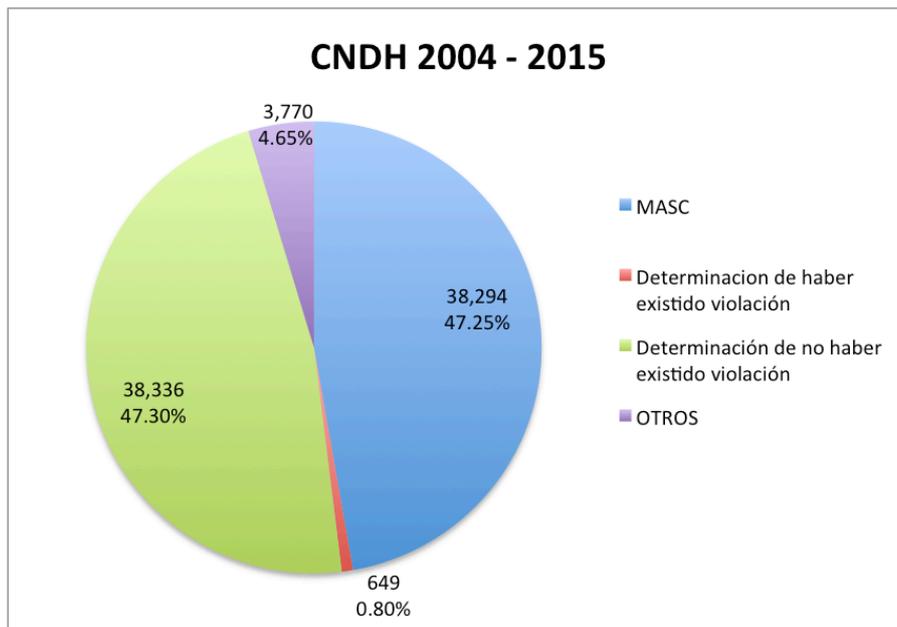
Fuente: elaboración propia con base en información pública, Anexo 2.

30. Estos datos, sin embargo, para poder ser analizados, deben ser entendidos en los términos expuestos previamente conforme a los dos enfoques: a) de intereses —a éste también se le denominará MASC— y b) de determinación de hechos violatorios de derechos humanos.³⁰ Una vez realizado esto, se tiene la siguiente información.

³⁰ Mediante estos datos es posible dar cuenta de que la CNDH ha dejado en desuso absoluto los documentos de no responsabilidad, limitándose ahora a indicar que no existió violación de derechos humanos. En los años



Gráfica 2. Casos de acuerdo a enfoques de funcionamiento³¹



Fuente: Elaboración propia con base en información pública, Anexo 2.

De acuerdo con esta información, el uso del enfoque de intereses ha permitido concluir casi la mitad de los casos, mientras que casi 5 de cada 10 casos son considerados como no violatorios de derechos humanos, y menos de 1 de cada 10 habrían sido violación de derechos humanos. En reiteradas ocasiones se ha criticado el uso de la conciliación y el solucionado durante el trámite (que son parte de lo que se ha considerado como MASC), señalando la opacidad que puede generar esto respecto de la actuación de las autoridades. Sin embargo, se ha dado cierto beneficio de duda a favor de la CNDH en cuanto a este tema. Así, Human Rights Watch, en el 2008 señalaba que:

Aun cuando recurrir en forma sostenida a los acuerdos de conciliación genera beneficios, la CNDH realiza más concesiones de las necesarias —en términos de no divulgación de información— para lograr estos acuerdos.³²

2014 y 2015, la CNDH indicaba que se habían concluido por orientación los casos que antes eran considerados como no violación de derechos humanos y orientación. En todo caso, corresponden a los mismos supuestos, ya que de otra forma serían considerados concluidos por la causal de no competencia.

³¹ Se excluye la información de los casos acumulados, ya que como se indicó antes, no es propiamente una conclusión, y en realidad de acuerdo a la información proporcionada, no se puede saber si dichos expedientes acumulados ya fueron concluidos o continúan en trámite.

³² Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*, Volumen 20, No. 1 (B), 2008 p. 98.



Esto debería preocupar a cualquier observador si se atiende a que la CNDH ha determinado que sólo en 0.8% de sus expedientes se ha comprobado la violación de derechos humanos. Human Rights Watch o Fundar³³, entre otros, han señalado los problemas que representan la falta de transparencia en esta CNDH, no sólo respecto de las conciliaciones sino respecto de otros ámbitos de su trabajo, “lo cual genera que las víctimas de abusos y el público no obtengan acceso a información crucial que la CNDH tiene”.³⁴ No obstante, la falta de transparencia no es el mayor problema; como se mostrará, ésta es una condición que ha impedido ver las prácticas y políticas institucionales que dan lugar a la extremadamente reducida determinación jurídica de las violaciones de derechos humanos.

31. En la CNDH se definen dinámicas generales de trabajo en la atención de los expedientes. Estas políticas pueden ser observadas a partir de la forma de comportamiento de las conclusiones, en particular, en los casos de violaciones graves de derechos humanos, que muestran condiciones preocupantes de actuación susceptibles de aplicarse con mayor facilidad a casos considerados no graves.

**B.2. El funcionamiento de la CNDH
ante violaciones graves de derechos humanos**

32. De acuerdo al marco conceptual ya indicado, aquí se evaluará el mandato de protección con base en los casos en que la investigación y determinación de violaciones de derechos humanos es obligatoria. Esto es, los casos que conforme a la normatividad de la CNDH se consideran violaciones o infracciones graves de derechos humanos (numerales 25 a 27) y que no deberían permitir el enfoque de intereses (MASC).

33. De acuerdo a la información del periodo 2004 - 2015, en la CNDH existe una dinámica institucional que no da cuenta adecuadamente de la obligación de investigar y determinar si existieron o no violaciones de derechos humanos. El universo de 10,087 casos de presuntas violaciones graves se distribuyó en las conclusiones conforme a la siguiente tabla:

³³ Lachenal, C., Martínez, J. C. y Moguel, M., *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos. Nuevas instituciones, viejas prácticas*, FUNDAR, México, 2009.

³⁴ Human Rights Watch, *La Comisión... Op. Cit.*, p. 5.



Tabla 3. Total de casos que obligatoriamente debían investigarse y determinarse por ser considerados violaciones graves, 2004-2015.

CAUSALES DE CONCLUSIÓN SEGÚN REGLAMENTO INTERNO		CASOS	%
I	Por no competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada	23	0.2%
II	Por no tratarse de violaciones a derechos humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso	5,280	52.3%
III	Por haberse dictado la recomendación correspondiente	347	3.4%
IV	Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad	0	0.0%
V	Por desistimiento del quejoso	336	3.3%
VI	Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento	245	2.4%
VII	Por acuerdo de acumulación de expedientes	341	3.4%
VIII	Por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja	2,382	23.6%
IX	Por haberse solucionado durante el trámite respectivo	547	5.4%
IX ³⁵	Por procedimientos de conciliación	586	5.8%
TOTAL		10,087	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información pública. Anexo 2.

34. Siguiendo el mismo patrón de explicación antedicho, esto es, excluyendo la causal de conclusión de acumulación porque no es posible saber si siguen abiertos los expedientes o se concluyeron, y sumando los que corresponden al enfoque de intereses y los que corresponden al enfoque de investigación y determinación, se tiene la siguiente gráfica.

Gráfica 3. Casos de violaciones graves de acuerdo a enfoques de trabajo



Fuente: Elaboración propia con base en información pública, Anexo 2.

³⁵ La propia CNDH en la administración de su información desagrega en dos formas la causal IX, esto es relevante porque operativamente hay un uso diferenciado de éstas; aunque por ello deben sujetarse a la misma norma de prohibición de su uso en casos de violaciones graves.



35. La gráfica 3 muestra que en un importante número de casos la CNDH no investiga y determina si existieron o no violaciones de derechos humanos, pues a pesar de ser violaciones graves resuelve **casi 4 de cada 10** mediante el enfoque de intereses o MASC.

Esta situación es grave dado que la conclusión por estos medios no tienen la publicidad que las *Recomendaciones* o los *Acuerdos de no responsabilidad*, por lo que se crea un ámbito de opacidad. No es claro de qué forma se podrían haber *solucionado* o *conciliado* casos de violaciones graves, ya que por principio no tendrían forma de lograr la *restitución* de los derechos de las personas, sino únicamente otras formas de reparación (indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición) de las cuales no es posible dar cuenta adecuadamente, como se indicará posteriormente.

En particular habría que señalar que la conclusión de quejas *por no existir materia* en este tipo de casos son **23.6%**.³⁶ El uso de esta causal es preocupante ya que, además de que su uso por la CNDH no está regulado en su normativa, ni en sus manuales de procedimiento, ni en la jurisprudencia mexicana aplicable, o en alguna otra fuente que dé algún tipo de certeza jurídica respecto de su uso. En ese sentido, sólo es posible recordar su vinculación con el *solucionado durante el trámite*, y por ello su sujeción a la misma normativa prohibitiva de uso en casos de violaciones graves. Una de las razones de fondo de esto es que es difícil precisar normativamente cómo quedan *sin materia* violaciones graves, pues en caso de que no hubiese existido violación de derechos humanos debería procederse a concluir por las causales relacionadas con ésta situación.

36. En relación a los casos que se investigaron y determinaron para indicar que existió violación de derechos humanos (recomendación) o bien que no existió, es necesario señalar que:

- a) En cuanto a que la CNDH concluyera que no existieron violaciones, no hubo un solo *documento de no responsabilidad*. Esto es preocupante porque esta es la forma de conclusión reconocida en la LCNDH para los casos de no violación de derechos; situación que muestra un problema respecto de la certeza jurídica que pueden tener las personas que acuden a la institución.

³⁶ No se contabilizó la causal de conclusión por acumulación, considerando que ésta no es propiamente una conclusión del caso, y que queda integrado en los demás en trámite.



Respecto de la causal “*Por no tratarse de violaciones a derechos humanos*” que es funcionalmente equivalente a la anterior y se encuentra establecida en el RICNDH pero no en la LCNDH, preocupa que en el **54.2%** de los casos se determine que, después de una investigación en materia de derechos humanos, no hubo violaciones de derechos, puesto que esto es contraintuitivo considerando que estos casos se refieren a torturas, privaciones de la vida, desapariciones forzadas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; y también si se asume que en materia de derechos humanos el procedimiento para acreditar el daño es conforme a la responsabilidad objetiva del Estado, y a que en general un procedimiento en esta materia es mucho más flexible para acreditar las violaciones.

- b) Por otro lado, al determinar que *sí existieron violaciones de derechos humanos* debe usarse el tipo resolución denominado *Recomendación*, sin embargo, únicamente en el **3.6%** de los casos de *violaciones graves* se emitieron *recomendaciones*. Esta situación contrasta de forma preocupante con los casos anteriores en que se determina que no existieron violaciones de derechos humanos (54.2%), por representar estos últimos una cifra desproporcionada considerando que las violaciones graves suelen ser fácilmente identificables por sus víctimas como una violación de derechos humanos.

37. Finalmente en cuanto a estos datos, también resulta preocupante que se concluyan por *falta de interés o desistimiento*, ya que tratándose de investigaciones sobre violaciones graves de derechos humanos, existe un interés público y no sólo un interés particular en que este tipo de violaciones de derechos humanos sean investigadas. Esto es, en estos casos debían aplicarse las facultades para seguir oficiosamente la investigación. Por ello la CNDH debería informar sobre los mecanismos para que la conclusión en estos casos no sea derivada, por ejemplo, de la ausencia de la capacidad del Estado mexicano de brindar garantías de seguridad para las víctimas de violaciones graves de derechos humanos. La investigación sobre estas formas de conclusión, aunque relevante, no será objeto de este Informe.

38. En resumen, si se suman las conclusiones que fueron realizadas a pesar de la prohibición de usarse en casos de violaciones graves, y las que se indica que no hubo violación de derechos humanos por resultar excesivas, se tiene que hubo más de **9 de cada 10** casos de violaciones graves en situación problemática y que deberían revisarse detenidamente.



B.3. *Panorama de prácticas institucionalizadas en la CNDH sobre casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*

39. La situación descrita contrasta con que en los últimos años, en México, se ha señalado la preocupación porque no se pueda encontrar una respuesta institucional apropiada frente a la crisis de derechos humanos que atraviesa el país. Diferentes instancias de Naciones Unidas han externado su consternación por la situación de México en relación a las sistemáticas violaciones de derechos humanos, particularmente como resultado de la creciente violencia que se vive en el país. La *Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados* en 2010 (A/HRC/17/30/Add.3), el *Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* en 2013 (A/HRC/26/36/Add.1), o el *Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* en 2014 (A/HRC/28/68/Add.3), entre otras instancias internacionales, han hecho eco de la situación del país.

A fin de poder dimensionar la situación que atraviesa la CNDH es posible dar cuenta de un panorama general sobre cómo se manejan los casos de tortura en ella.

40. El *Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan N. Méndez*, quien en su Informe (A/HRC/28/68/Add.3) indicó que la “tortura es generalizada en México”, subrayó su preocupación por la escasez de Recomendaciones en relación al nivel de denuncias de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, percatándose de situaciones estructurales que también afectan a la CNDH:

32. El alto número de denuncias y los testimonios recibidos no se reflejan en igual número de investigaciones por torturas y malos tratos y menos aún en condenas, signo de una preocupante impunidad. [...] El número de recomendaciones por tortura y malos tratos de la CNDH y de las comisiones estatales también dista significativamente del número de quejas recibidas por estos organismos. Ante 11.254 quejas³⁷ de torturas y malos tratos recibidas entre 2005 y 2013, la CNDH emitió 223 recomendaciones [...].

Sin embargo, la complejidad de la situación contraria a derechos humanos no deriva sólo del número bajo de recomendaciones, sino de fallas estructurales que genera una tendencia a

³⁷ Este dato es significativamente alto en comparación con los datos que fueron proporcionados en las respuestas a las solicitudes de transparencia realizadas para este *Informe*; sin embargo, aún así muestran la misma relación entre número de recomendaciones y número de casos.



administrar las violaciones de derechos humanos por varias instituciones, entre ellas las comisiones de derechos humanos, y conforme a lo cual se generan subestándares de atención calificando las investigaciones como de menor gravedad.

34. Existen fallas estructurales, repetidas a nivel federal y estatal, que potencian esta impunidad. [...] hay una tendencia por parte de los ministerios públicos, jueces y comisiones de derechos humanos a calificar conductas constitutivas de tortura con tipos penales de menor gravedad, como abuso de autoridad, lesiones o ejercicio indebido de servicio público.

Este tipo de constatación, también ha resultado aplicable para la CNDH, como se podrá ver a continuación, la cual al calificar de forma diferenciada las quejas (por un lado lo que considera como más grave, la tortura, y por otro los tratos crueles, inhumanos o degradantes), genera prácticas institucionalizadas que invisibilizan la gravedad de las violaciones de derechos humanos. Situación que también ha sido denunciada ante la CIDH, la cual señaló que:

se ha recibido información que la CNDH ha clasificado hechos de tortura como tratos crueles, inhumanos y degradantes o abuso de autoridad.³⁸

41. A fin de situar la gravedad de la constatación de Relator Especial Juan N. Méndez, respecto de la forma de funcionamiento de la CNDH es necesario mostrar la distribución entre causales de conclusión sobre violaciones graves en el periodo 2004 – 2015, para después proceder a analizar los datos:

Tabla 4. Tipos conclusión de casos de violaciones graves, 2004-2015.

NÚM	CAUSALES DE CONCLUSIÓN SEGÚN REGLAMENTO INTERNO	TORTURA	DESAPARICIÓN FORZADA	PRIVACIÓN DE LA VIDA	TRATO CRUEL, INHUM. O DEGRADANTE
I	Por no competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada	-	-	2	21
II	Por no tratarse de violaciones a derechos humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso	-	191	70	5,019

³⁸ CIDH, Informe de país. *Situación de derechos humanos en México*, OEA, 31 de diciembre de 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, párr. 534.



III	Por haberse dictado la recomendación correspondiente	84	15	76	172
IV	Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad	-	-	-	-
V	Por desistimiento del quejoso	14	45	8	269
VI	Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento	3	9	3	230
VII	Por acuerdo de acumulación de expedientes	8	16	16	301
VIII	Por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja	2	29	92	2,259
IX	Por haberse solucionado durante el trámite respectivo	-	20	15	512
IX'	Por procedimientos de conciliación	-	2	3	581
		111	327	285	9,364

Fuente: Elaboración propia con base en información pública, Anexo 2.

42. Estos datos son particularmente relevantes ya que muestran la existencia de políticas institucionalizadas que afectan el tipo de atención que se brinda a los casos. La marcada diferencia en la CNDH entre casos considerados como *tratos crueles, inhumanos o degradantes* (92.8%), respecto de aquellos que fueron considerados como *tortura* (1.1%) son el principal indicador; máxime si se recuerda que existe una dificultad normativa para determinar en qué momento se está frente a un caso de *tortura* y en qué momento frente a uno de *tratos*. Es característico que en tantos casos se haya preferido la calificación de *tratos* en lugar de un estándar más protector, tomando en consideración la tendencia a subcalificar los hechos que señaló el Relator Especial Juan N. Méndez.

Gráfica 4. Calificación de violaciones graves en CNDH, 2004 – 2015



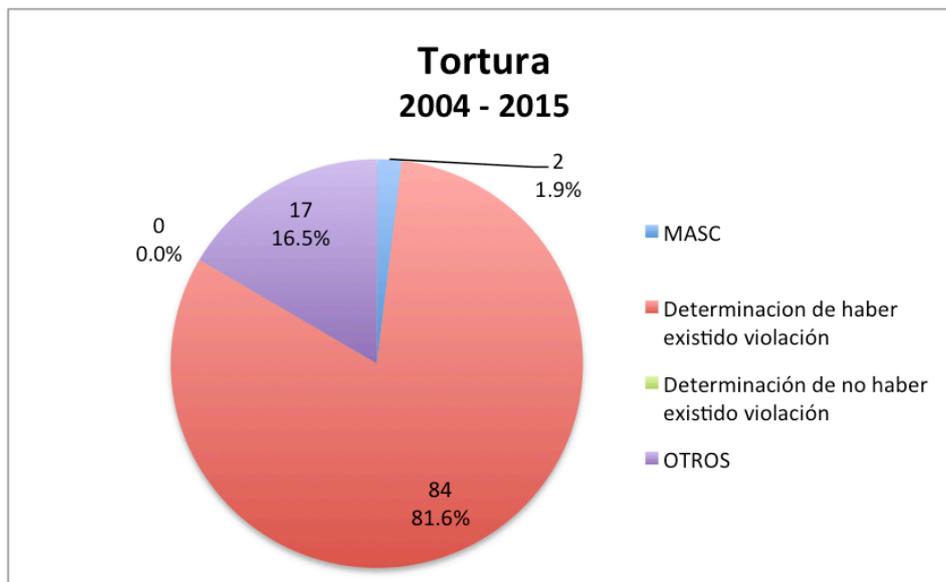
Fuente: Elaboración propia con base en información pública, Anexo 2.



43. Un indicador más preocupante aún de las prácticas institucionalizadas de invisibilización de las violaciones graves de derechos humanos es que se investigue de forma distinta los casos de tortura y los casos de malos tratos, en detrimento de estos últimos.

- a) Los casos de *tortura* en general son tratados conforme al *enfoque de investigación y determinación jurídica de los casos*, que es el que debe usarse para las violaciones graves de derechos humanos.

Gráfica 5. Enfoque de investigación en casos de tortura en CNDH, 2004-2015³⁹



Fuente: Elaboración propia con base en información pública, Anexo 2.

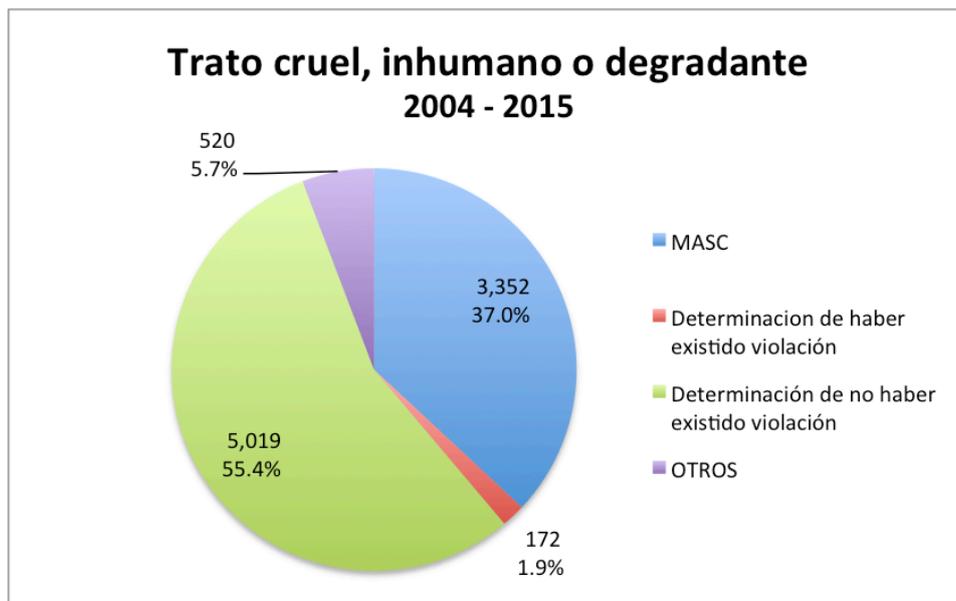
Conforme al enfoque de investigación y determinación jurídica de los casos se puede observar que se constató la existencia de la tortura en 81% de los casos (84), estableciéndose la recomendación correspondiente. Por otro lado, el número de casos que se determinaron como no haber existido tortura fue de 0; y los casos sometidos a un enfoque de intereses fueron mínimos (2 casos).

- b) Los casos de *tratos crueles, inhumanos o degradantes*, sin embargo, son tratados en general conforme a un *enfoque de intereses*, que no es propio de violaciones graves de derechos humanos, máxime si se considera que esto se realiza tras una subcalificación de los casos (111 de tortura Vs. 9,364 de malos tratos).

³⁹ En esta gráfica y la siguiente se excluyeron los casos acumulados por las razones antedichas.



Gráfica 6. Enfoque de intereses en casos de tratos en CNDH, 2004 - 2015



Fuente: Elaboración propia con base en información pública, Anexo 2.

Existe una relación inversa entre la gráfica de tratos crueles, inhumanos y degradantes y la de tortura. En la gráfica 6 sobre *tratos* se muestra un alto porcentaje de casos concluidos con MASC (3,352 casos; 37.0%); en la de tortura, uno muy bajo (2 casos; 1.9%). En ésta se señala que se determinó que no existieron violaciones de derechos humanos en un 55.4% de los casos (5,019); en los de tortura, en un 0%. Ésta señala que sí se constató la existencia de tratos crueles, inhumanos o degradantes en un porcentaje muy bajo: 1.9%, con 172 casos; mientras que en los casos de tortura se señala un alto porcentaje: 81.6%, con 84 casos.

Esta dinámica invertida es preocupante porque, aunque parezca que en un alto porcentaje de quejas por tortura se determinó que sí existió la violación, lo que en realidad muestra es que estos casos serían los únicos investigados de manera exhaustiva (o al menos suficiente); asimismo, constata que la alta subcalificación de los casos (calificarlos como *tratos* en lugar de tortura) es parte de una práctica que somete a la mayoría de las quejas a dinámicas deficientes de investigación, ya que de las violaciones graves que conoce la CNDH los casos de tortura representan apenas un 1.1% mientras que los de tratos el 92.8%.

Las gráficas son claras al mostrar que hay dos políticas o prácticas para manejar los casos de acuerdo a que se “investiguen” como tortura, o bien, como tratos crueles, inhumanos o degradantes. Por ello, es necesario subrayar que en los casos de tratos, al sumar las cifras



de MASC (37.0%) y de determinación por *no haber existido violación de derechos* (55.4%), nos da como resultado una problemática cifra de más del 92% de las conclusiones que representan la aplicación de una política para violaciones graves de derechos humanos que no sólo subcalifica sino que acusa graves deficiencias (incluso realizadas intencionalmente) en la investigación.

44. La CNDH tiene dos formas de tratar los casos, lo cual constata la preocupación del Relator Especial Juan N. Méndez respecto de la investigación de *tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* en México, pero respecto de la INDH que por tener un procedimiento de derechos humanos centrado en la víctima, y no uno punitivo, como el penal o administrativo, debería tener un número mucho mayor de casos investigados en que se hubiera constatado la violación de derechos humanos. Contrario a eso, en más del 55% de los casos se indicó que no existieron tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuando en los casos calificados como tortura ninguno fue resuelto de esta forma.

Por otro lado, incluso si se pretendiera afirmar que los casos en que se usó un enfoque de intereses podrían ser controvertibles por no cumplir con la normativa, pero que en ellos se respetaron los derechos de las víctimas, las gráficas muestran la tendencia a subcalificar los hechos como malos tratos en lugar de tortura, por lo que muy posiblemente se esté sujetando a este tipo de enfoques a personas que no necesariamente resultaron con una adecuada reparación del daño.

45. Asimismo, el uso de un enfoque de intereses es cuestionable por el interés público que hay en que se conozca cuáles son las autoridades que están cometiendo este tipo de abusos y qué garantías de no repetición se han tomado para evitarlo. La OACNUDH en ese sentido ha señalado que:

Los enfoques basados en los intereses suelen tener éxito cuando la mediación se produce en una etapa inicial del proceso: [...] No obstante, debe tenerse presente que las instituciones mantienen su función como defensoras del interés público sea cual sea la técnica utilizada.⁴⁰

Esto ha sido relevante incluso para el reconocimiento por parte del gobierno mexicano de la crisis de derechos humanos que vive México. Es necesario recordar que, cuando el Relator Especial Juan

⁴⁰ OACNUDH, *Instituciones nacionales de derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Naciones Unidas, Ginebra, U.N. Doc. HR/P/PT/4/Rev.1, 2010, p. 108.



N. Méndez señaló en su Informe que en este país la *tortura era generalizada*, la respuesta gubernamental fue negarlo e incluso ejercer presión sobre su persona para modificar el informe, acusándolo posteriormente de no haber sido ni profesional ni ético.⁴¹ La posición del Estado mexicano a través de su Secretaría de Relaciones Exteriores fue afirmar que:

aunque reconoció [la Secretaría de Relaciones Exteriores] que existe un número elevado de denuncias de tortura ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), aseguró que la mayoría son desechadas.⁴²

Como puede observarse a partir de las gráficas, el desechamiento de las quejas del que hablaba el gobierno mexicano tiene que ver con las prácticas institucionalizadas para atender los casos de violaciones graves en la CNDH. En particular, para atenderlos con un *enfoque basado en intereses* que invisibiliza lo que sucede con las víctimas y lo que sucede en el país; y porque los casos que se tratan con un *enfoque de investigación y determinación jurídica* de los hechos denunciados, son sospechosamente considerados como no violatorios de derechos humanos.

46. La CNDH en casos de violaciones graves de derechos humanos, más que ajustarse a sus criterios normativos de investigación, mantiene políticas y prácticas institucionalizadas que son globalmente contrarias a esos criterios normativos. Con ello se afecta la posibilidad de generar reparaciones del daño apropiadas, así como de que la sociedad pueda tener conocimiento de las condiciones del país en materia de derechos humanos. Si no se tiene esta información en el ámbito público, difícilmente se pueden establecer garantías de no repetición adecuadas.

47. Reconocer la existencia de este tipo de políticas o prácticas institucionalizadas de atención de casos es relevante a fin de evitar limitarse a considerar que intervenciones individualizadas (como la simple capacitación del personal o la atribución de responsabilidades personales por

⁴¹ Camacho Servín, F., Pérez Silva, C. “Hubo presiones para minimizar la tortura en México, dice relator”, *La Jornada*, 1 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/04/01/tortura-en-mexico-esta-generalizada-relator-de-la-onu-9891.html>; “México considera "concluido" el diferendo con el relator de la ONU”, *CNN México*, 5 de abril de 2015. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/04/05/mexico-considera-concluido-el-diferendo-con-el-relator-de-la-onu>; Camacho Servín, F. “La tortura sí es generalizada en México, ratifican especialistas”, *La Jornada*, Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/04/05/politica/005n1pol>; “México no ha probado que el informe sobre tortura está equivocado: relator de la ONU”, *Sin Embargo*, 6 de abril de 2015, Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/04/mexico-y-el-relator-de-la-onu-cierran-discusion-por-el-tema-de-la-tortura/>;

⁴² “México considera "concluido" el diferendo con el relator de la ONU”, *CNN México*, 5 de abril de 2015. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/04/05/mexico-considera-concluido-el-diferendo-con-el-relator-de-la-onu>



deficiencias en las investigaciones), son suficientes o apropiadas para lograr el cumplimiento de la obligación de investigar violaciones de derechos humanos, cuando en realidad se requiere un compromiso a alto nivel.

Es necesario un compromiso político serio por parte de quien está al frente de la Institución Nacional de Derechos Humanos; pues es necesario que estas investigaciones se observen como una oportunidad para reparar el daño y establecer garantías de no repetición que permitan evitar la continuidad de las violaciones. La crisis de derechos humanos en el país está relacionada con este tipo de prácticas.

48. Para poder dimensionar mejor cómo se desenvuelven estas situaciones problemáticas, es necesario realizar una revisión más detenida y particularizada de la atención de casos. Este informe incluye un muestreo intencional que permitirá observar, a partir de un tipo de violaciones graves de derechos humanos, cómo actúa la CNDH en su investigación. El tipo de violaciones graves que se revisarán son las correspondientes a los casos de *desaparición forzada de personas*.

B.4. *Análisis de prácticas institucionalizadas en la CNDH sobre casos de desaparición forzada de personas*

49. De 2006 a 2015, México registró oficialmente 27,638 casos de personas desaparecidas, sin tomar en consideración la cifra negra.⁴³ Por ello, Amnistía Internacional, en su documento “*Un trato de indolencia*”. *La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*, ha señalado que:

En México no importa si un caso de desaparición se trata de una situación oculta o es un caso de alto perfil, las autoridades parecen incapaces de dar respuestas sólidas e institucionales que estén encaminadas a encontrar la verdad y garantizar justicia. Es necesario que el Estado mexicano asuma su deber de realizar búsquedas exhaustivas de las personas desaparecidas, investigar los hechos, llevar a quienes sean responsables ante la justicia y asegurar reparaciones integrales y adecuadas para las víctimas de estas graves violaciones a los derechos humanos. Asimismo, debe desarrollar una política pública con tendencia a la prevención de las desapariciones de personas.⁴⁴

⁴³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php> (consulta, 14 de enero de 2016)

⁴⁴ Amnistía Internacional, “*Un trato de indolencia*”. *La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*, Oficina Regional de Amnistía Internacional para las Américas, México, 2016, p. 5.

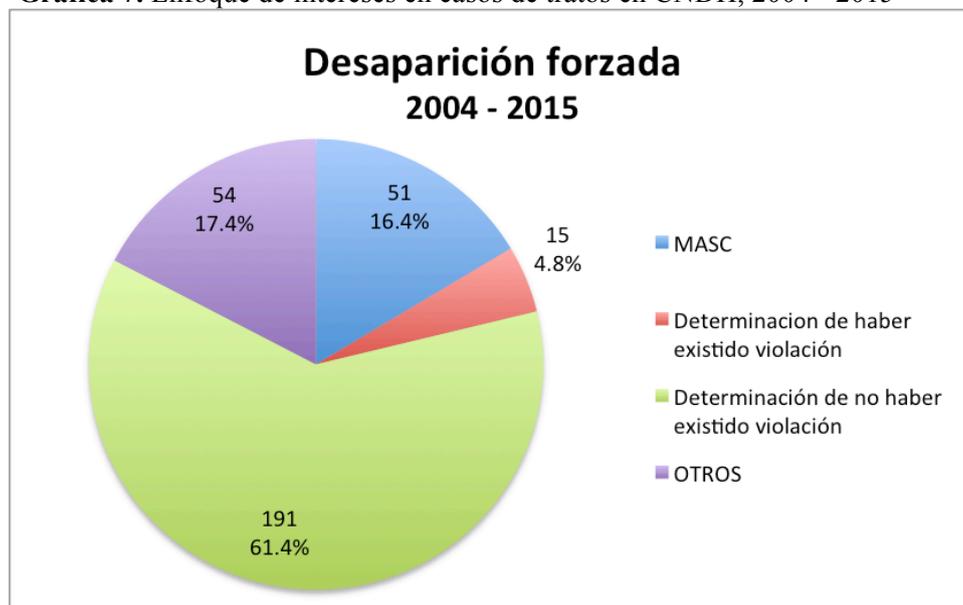


Uno de los problemas fundamentales sobre la desaparición forzada, es el tipo de respuesta dada por las autoridades del Estado mexicano en la investigación de los hechos. Amnistía Internacional a partir de los casos estudiados concluyó que:

En la mayoría de los casos, las autoridades se limitan a recabar la denuncia de la desaparición, emitir oficios de investigación que no se concretan en diligencias útiles y escribir a otras autoridades preguntando si tienen datos sobre la víctima. Esta forma de investigación parece ser un mero formalismo destinado de antemano a ser infructuoso, lo que contraviene las obligaciones internacionales del Estado de investigar de forma adecuada las violaciones de derechos humanos.⁴⁵

50. De 2004 a 2015, de los miles de casos existentes, en la CNDH se denunciaron 327 casos de desapariciones forzadas que representan el 3.2% de violaciones graves. De forma semejante a los casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes, tienen un manejo más cercano al enfoque de intereses al presentar un bajo nivel de casos en que se determinó la existencia de la violación de derechos humanos por desaparición (4.8%), un número alto de casos en que se consideró que no existió violación de derechos humanos (61.4%), y un número relativamente alto de casos concluidos con las causales de MASC (16.4%), resaltando el alto número de desistimientos (45) o falta de interés (9).⁴⁶

Gráfica 7. Enfoque de intereses en casos de tratos en CNDH, 2004 - 2015



Fuente: Elaboración propia con base en información pública, Anexo 2.

⁴⁵ Ibid, p. 17

⁴⁶ En esta gráfica igualmente se omitieron los casos acumulados, de acuerdo a lo explicado.



51. El hecho de presentar un patrón de comportamiento cercano al manejo de los expedientes conforme a un enfoque de intereses, hace de los casos de desaparición forzada una muestra apropiada para comprender cómo se tratan los casos en la CNDH, pudiendo considerarse que por tratarse de un caso extremo, de violaciones graves de derechos humanos, otros casos menos graves tienen mayor probabilidad de ser manejados de forma semejante cuando se les aplique un enfoque basado en intereses.

52. El muestreo intencional, entonces, se basó en los acuerdos de conclusión de los casos de violaciones graves por desaparición forzada comprendidos entre los años 2013 y 2014. En la revisión de las conclusiones, se excluyó el caso de la única recomendación que en estos dos años se emitió, por ser las recomendaciones instrumentos publicitados, y estar centrado el informe en mostrar lo que no logra ser público. En función de ello, el análisis se centró sobre los acuerdos de conclusión restantes.

53. Del análisis de los 15 acuerdos de conclusión⁴⁷ se observaron conductas en el trámite de la investigación que permiten señalar prácticas en la CNDH que evitan la determinación de los casos.

a) Los casos analizados tienen un patrón de comportamiento de atención de casos sobre desaparición forzada que en general se cumple:

1. La CNDH basa su investigación en la información que generan otras autoridades, a las que se les requiere para esos efectos. Prácticamente no realiza acciones de investigación propias como recabar directamente testimonios sobre los hechos denunciados.
2. Después de solicitar información a las autoridades señaladas como responsables y dar vista a las personas víctimas denunciadas, traslada el impulso procesal de la investigación a éstas últimas, solicitándoles que ellas aporten pruebas.
3. Posteriormente, la CNDH concluye los casos con base en la información recabada de otras autoridades o dada directamente por las víctimas. Esto es, supedita su

⁴⁷ Conforme a la información estadística previa, existían 18 expedientes. De los 3 expedientes de diferencia, la CNDH informó que uno fue reabierto, otro no tenía acuerdo de conclusión propiamente porque había sido acumulado, y el tercero correspondía a la recomendación indicada.



investigación a lo realizado por terceros e indica que no se reunieron elementos que demuestren la violación de derechos humanos.

En general, esto se realiza simultáneamente a que reconoce la calidad de desaparecida a la persona que es víctima directa, y su nombre se registra en el *Programa de Presuntos Desaparecidos* de la CNDH.

4. Finalmente, orienta a las personas para que en caso de reunir pruebas inicien procedimientos ante otras autoridades, sin siquiera informarles sobre reabrir su propio procedimiento; e incluso, llega a dar vista directamente a otras autoridades.

Cabe señalar que la investigación penal o administrativa no es impedimento para que la CNDH continúe su propia investigación en materia de derechos humanos, como lo señala el artículo 32 de la LCNDH.

- b) Este patrón de comportamiento sólo es modificado por situaciones extraordinarias, como fueron dos casos concluidos en que se consideró que se habían quedado *sin materia*: uno derivado de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tuvo un procedimiento de solución amistosa por los mismos hechos (gracias a los cuales las víctimas tuvieron acceso a medidas de reparación del daño y se continuarían investigaciones para ubicar a la persona desaparecida, que pudieron ser los de la propia CNDH); y otro en que la propia autoridad había reconocido una actuación irregular, sin que se precisara cuál, por lo que ya implementaba medidas de reparación del daño. De forma semejante, existió un caso concluido por *haberse solucionado durante el trámite*, en razón de que la persona que se consideraba desaparecida fue localizada en un centro penitenciario.

No obstante, en las tres situaciones, se constata que el problema de la desaparición forzada resulta inadvertido como violación de derechos humanos, pues la CNDH omite su obligación de investigar y determinar los casos, y en lugar de ello realiza una simple constatación de actuaciones de otras autoridades. Por ejemplo el caso en que intervino la CIDH, que no es subsidiaria de las obligaciones de la CNDH.



54. Estos casos de desaparición forzada, en la medida en que representan la forma general de atención de los casos, muestra que en la CNDH existe un patrón de comportamiento semejante en exceso al señalado por Amnistía Internacional respecto de otras autoridades del Estado mexicano:

[...] se limitan a recabar la denuncia de la desaparición, emitir oficios de investigación que no se concretan en diligencias útiles y escribir a otras autoridades preguntando si tienen datos sobre la víctima [...] ⁴⁸

55. Es preocupante encontrar un patrón de comportamiento en la CNDH prácticamente idéntico a los denunciados por el Relator Especial Juan N. Méndez y por Amnistía Internacional; a pesar de que la materia de derechos humanos debería permitir al Estado mexicano ofrecer acceso a la justicia de forma más sencilla para las víctimas de violaciones de derechos, y que así obtengan una reparación integral del daño.

C. Derecho a la Reparación Integral a las Víctimas

C.1. La CNDH y la calidad de víctima en el Estado mexicano

56. La actuación de la CNDH actualmente tiene un efecto negativo para las víctimas de violaciones de derechos humanos particularmente por lo que hace a la reparación del daño, ya que no la requiere a las autoridades. Esto es así porque la Ley General de Víctimas (vigente desde enero de 2013) reconoce a la CNDH como una autoridad que puede solicitar de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) el reconocimiento de la *calidad de víctima* a fin de que ésta tenga acceso a la reparación del daño en el Estado mexicano, y en particular a recibir apoyo mediante los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. La Ley General de Víctimas indica:

Artículo 4. [...]

La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

⁴⁸ Amnistía Internacional, *Op cit.*, p. 17.



Artículo 110. El reconocimiento de la calidad de víctima, para efectos de esta Ley, se realiza por las determinaciones de cualquiera de las siguientes autoridades:

[...]

IV. Los organismos públicos de protección de los derechos humanos, o

[...]

El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto que la víctima pueda acceder a los recursos del Fondo y a la reparación integral de conformidad con lo previsto en la presente Ley y en el Reglamento.

Artículo 111. El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto:

I. El acceso a los derechos, garantías, acciones, mecanismos y procedimientos, en los términos de esta Ley y las disposiciones reglamentarias, y

II. En el caso de lesiones graves, delitos contra la libertad psicosexual, violencia familiar, trata de personas, secuestro, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparición, privación de la libertad y todos aquellos que impidan a la víctima por la naturaleza del daño atender adecuadamente la defensa de sus derechos; que el juez de la causa o la autoridad responsable del procedimiento, de inmediato, suspendan todos los juicios y procedimientos administrativos y detengan los plazos de prescripción y caducidad, así como todos los efectos que de éstos se deriven, en tanto su condición no sea superada, siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos en dichos juicios y procedimientos.

[...]

Como se observa la *calidad de víctima* requiere que la CNDH emita en cada caso violatorio de derechos humanos su determinación correspondiente (las *recomendaciones*) que, como se ha visto, en muy pocos casos realiza: en el período 2004 – 2015 emitió únicamente 0.8%, esto es, menos de una de cada 100 casos, lo cual no ha cambiado sustantivamente en los últimos años (0.60% de casos para 2014, 0.51% para 2015).



C.2. La reparación del daño en la CNDH

57. Asimismo, es necesario considerar que la CNDH al abandonar la obligación de protección mediante la investigación y determinación de casos genera la violación a otros derechos, como son los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Lo anterior porque, la falta de una adecuada investigación en una queja, impide, en primer lugar, demostrar la responsabilidad del Estado y derivado de ello, cumplir con la obligación de reparar el daño a las víctimas.

58. La reparación del daño, junto con el acceso a la verdad y la justicia, son derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos, que han sido reconocidos por organismos internacionales como una obligación para los Estados. En el caso de México, la Ley General de Víctimas⁴⁹ obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a proporcionar reparación integral en sus respectivas competencias. Considerando el carácter integral de los derechos humanos, la falta de acceso a una reparación, si bien es en sí misma una violación a derechos humanos, está además relacionada con la violación de otro tipo de derechos, como es el derecho a un recurso efectivo.⁵⁰

59. Para analizar adecuadamente este derecho es necesario considerar el objetivo que busca, así como las características que debe contemplar, mismas que han ido evolucionando, al reconocer que el daño causado debe considerar el tipo de derecho violado y el contexto de las víctimas:

15. Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario.

[...]

⁴⁹ Es importante mencionar que dicha ley fue aprobada teniendo como antecedente un importante movimiento ciudadano que exigió el reconocimiento de los derechos de las víctimas y sus familiares, el cual respondió al inicio la grave crisis de derechos humanos que existe en México.

⁵⁰ *Observación General N° 31. La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*. 80° período de sesiones (2004), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), párrs 16-17, 19.



18. Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, según se indica en los principios 19 a 23, en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.⁵¹

60. La Ley General de Víctimas, contempla que una reparación debe ser adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el menoscabo o daño que las víctimas han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron. En ese sentido, también debía considerarse que la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha desarrollado en las sentencias emitidas criterios que contemplan una reparación integral estableciendo medidas que respondan a la restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización y garantías de no repetición; y entre ellas ha desarrollado conceptos novedosos como es el daño al proyecto de vida,⁵² con el fin de documentar de manera integral el daño que una violación a derechos humanos puede causar en las víctimas.

61. De acuerdo a lo anterior, un componente indispensable para que las personas puedan acceder de la reparación será la documentación que se haga del daño, pues de ello depende contar con elementos para determinar la proporcionalidad de la gravedad del mismo, así como las distintas formas de reparación que deberán ser consideradas y que éstas sean efectivas. En este sentido, elementos mínimos que una reparación debería incluir son:

1. Determinación de derechos humanos violados.

⁵¹ *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer Recursos y obtener Reparaciones*, Asamblea General, Sexagésimo período de sesiones (2005), U. N. Doc. A/RES/60/147 (2006), apartado IX, puntos 15 y 18.

⁵² Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Sentencia de Reparaciones y Costas, 27 noviembre 1998, Serie C No. 42, párrs. 144 y ss. La Corte ha considerado el daño al proyecto de vida como uno rubro a tomar en cuenta en casos de violaciones a derechos humanos para determinar las medidas de reparación. Parte de considerar que el ser humano tiene necesidades y aspiraciones que trascienden a la medición o proyección puramente económica, como sería el daño material. El proyecto de vida es considerado como el conjunto de expectativas, metas, deseos y visión de uno mismo en el futuro; en un ámbito familiar, social, cultural, económico, educativo, personal, laboral, afectivo que tenía la persona antes de los hechos. El concepto desarrollado por la CoIDH considera que el daño al proyecto de vida, implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable.



2. Documentación de daño contemplando la participación de las víctimas.
3. Determinación de las medidas de reparación integral considerando la proporcionalidad del daño: Restitución, Rehabilitación, Indemnización, Satisfacción, Garantías de no repetición. Estas medidas asimismo deben ser adecuadas, diferenciadas, transformadoras y efectivas.
4. Esfuerzo institucional para vincular a la autoridad responsable al cumplimiento de las medidas de reparación.
5. Brindar seguimiento al cumplimiento de la reparación.

62. Las limitantes que se analizaron respecto de las facultades de investigación repercute directamente en los derechos de las víctimas, no sólo a la verdad y la justicia, sino que generan nuevas violaciones al no garantizarle una adecuada reparación. De acuerdo al análisis de causales de conclusión de casos relacionados con violaciones graves de derechos humanos, en el periodo comprendido de 2004 a 2015, del total de 10,087 quejas investigadas, sólo en 347 casos (3.4%) las víctimas pudieron acceder a reconocimiento de violación a sus derechos humanos y que se determinara la obligación de una reparación por parte del Estado.

63. En un análisis más específico respecto a los casos de desaparición forzada, de los 327 casos registrados en el periodo de 2004 a 2015, sólo 15 casos tuvieron acreditada la violación de derechos humanos.

Por otro lado, al analizar los acuerdos de conclusión de 15 casos del periodo 2013 - 2014, se encontró que en general no hay investigación y determinación del caso por lo que no existe reparación del daño alguna; y en los dos casos señalados en que es posible indicar que existió reparación, no es posible evaluarlas adecuadamente, además de haber sido determinados por otras instancias: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la autoridad responsable Secretaría de Marina (SEMAR).



Tabla 5. Expedientes de desaparición forzada con datos de reparación, 2013-2014.

Expediente	Determinación	Conclusión	Reparación
8863	Acuerdo de solución amistosa por la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Por no existir materia para seguir conociendo de la queja	La Procuraduría General de la República indemnizó a las víctimas, las inscribió en el Seguro Popular y les brindó atención psicológica que en su caso requirieran. El titular de la PGR ofreció una disculpa pública e indicó que continuará realizando las diligencias correspondientes para localización de agraviado. La Secretaría de Gobernación brindó apoyo económico para educación a descendiente del agraviado. El titular de la PGR ofreció una disculpa pública e indicó que continuará realizando las diligencias correspondientes para localización de agraviado.
9227	Elementos de la Secretaría de Marina Armada de México, "probablemente" incurrieron en actos irregulares, no se mencionan los hechos pero se indica que la víctima apareció y está detenido.	Ha quedado sin materia, pues se considera que la autoridad tomó las medidas para resolver la violación a derechos humanos. Se da cuenta del inicio de un procedimiento administrativo y de investigación en la contraloría general de SEMAR.	Se indica que la SEMAR brindó atención psicológica y apoyo económico

Fuente: elaboración propia.

64. Lo anterior no permite evaluar la reparación del daño y, al parecer, no corresponde al carácter integral de una reparación. Sin embargo, lo fundamental es que la CNDH no señala que haya tomado ninguna acción a fin de cumplir con las características que debería contemplar esta medida. Además, al ajustar sus acciones a las de otras autoridades, la Comisión concluyó sus casos por haberse quedado *sin materia*; es decir, sin siquiera indicar la violación que debería ser reparada. Más grave aún, cerró así la posibilidad de dar seguimiento al cumplimiento de las medidas de reparación del daño.

65. Consecuentemente, estos dos procedimientos en que se puede observar un poco de la actuación de la CNDH en torno a la reparación, muestran que la propia víctima no participa en el proceso de documentación del daño. Esto es relevante, pues como ha señalado Carlos Martín Beristaín, la medida debe tener coherencia interna a fin de generar un sentido de reparación en la víctima; debe guardar *proporcionalidad*, estando a la altura del impacto de las violaciones, y sujetarse a la *jerarquía* que algunas medidas tengan para las víctimas en lo particular. Todo esto implica como factor esencial su *participación*, afectando así el diseño de las medidas de reparación, a fin de responder a sus expectativas o necesidades.



66. Al evadir realizar una investigación que determine, no sólo la violación de derechos humanos, sino además el tipo de daño generado en las víctimas y la gravedad del mismo, la CNDH genera nuevas violaciones y se vuelven parte del entramado institucional que en el Estado mexicano deja sin goce el derecho a un recurso efectivo que garantice una reparación integral y de seguimiento a su cumplimiento.

D. Justificaciones de la forma de actuación de la CNDH

67. Un problema reiterado en torno al funcionamiento de la CNDH es la legitimación que se realiza de que ésta sujete la emisión de sus recomendaciones a criterios políticos y no a su procedimiento jurídico con base en estándares de derechos humanos. Desafortunadamente, esto se ha arraigado entre la sociedad civil, la academia y otros actores que han señalado que no es apropiado emitir recomendaciones por cada caso de violación de derechos humanos.

68. Desde la academia, por ejemplo, ha sido un tema reiterado que al observar a la CNDH, y en general al sistema no jurisdiccional, se señale que:

la recomendación es el instrumento de presión política más fuerte que tiene la Comisión. No puede, por tanto, utilizarla en exceso pues dejaría de ser efectiva. Además, dado que la recomendación no es vinculante jurídicamente, el que las autoridades la acaten o no depende de la fuerza moral de dicho organismo. Las autoridades cumplen las recomendaciones en función del costo político que tiene para su reputación no hacerlo.⁵³

Validar el uso de las recomendaciones como un instrumento político, asumiendo que constituyen una sanción política para los altos funcionarios, a partir de ser señalados, culpados y avergonzados (*name, blame and shame*), ha sido considerado como una responsabilidad política *lato sensu*,⁵⁴ siendo así una forma innovadora de actuación de estas instituciones. Sin embargo, esto opera de forma que se subordina la actuación jurídica a las decisiones políticas, cuando en realidad debería

⁵³ Magaloni, Ana Laura, Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “¿Qué hacer con la CNDH?”, *Nexos*, Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=23111>

⁵⁴ Sandra Serrano, *Acceso a la justicia y derechos humanos en México. ¿Es el Ombudsman una institución eficaz para acceder a la justicia?*, OEA, Washington, D. C., 2008, p. 6 y 26; Ansolabehere, K., Vázquez, D., Serrano, S., *Recomendaciones de la CNDH y cambio institucional: el caso de la Secretaría de Educación Pública*, Programa ATALAYA-ITAM/FLACSO-México/Fundar, México, 2009, p. 8-9, 14-17; Serrano, S., *La protección y defensa de los derechos humanos en la CDHDF*, CDHDF, México, 2012, p. 12-15.



haberse buscado un mejor acoplamiento entre ambos tipos de funciones (jurídica y política) a fin de que no se eliminara la capacidad de los operadores jurídicos de la CNDH de realizar su trabajo.

69. En el entramado institucional del sistema no jurisdiccional, esta justificación ha sido semejante. En el año 2009, Fundar documentó este criterio entre los titulares del sistema no jurisdiccional, en que incluso se señalaba que emitir recomendaciones era vulgarizarlas:

De acuerdo con lo señalado por funcionarios de distintas Comisiones, la idea de no emitir muchas recomendaciones es una forma de no vulgarizarlas y mantener su fuerza paradigmática, por ello entre más asuntos se puedan resolver durante el proceso, mayor será la posibilidad de mantener la recomendación como una acción excepcional.⁵⁵

Esto incluía a la propia CDHDF, que ha sido considerada como un paradigma positivo entre los OPDH mexicanos, en donde al dar una explicación sobre el bajo porcentaje de recomendaciones (0.195%) respecto del número total de casos indicaba:

La explicación de esta estrategia del Titular consiste en decir que la recomendación es solamente uno de los instrumentos de los cuales dispone la Comisión para el ejercicio de su misión de promoción y protección de los derechos humanos y no tiene por qué ser el más utilizado, ya que nada prueba que sea el más eficiente.⁵⁶

70. Este uso político de las recomendaciones también se ha considerado derivado de que éstas no sean vinculantes jurídicamente por disposición constitucional (artículo 102, apartado B). En ese sentido Fundar señalaba que:

Pero debemos preguntarnos qué significa, para el desempeño de los OPDH y las víctimas, un porcentaje tan bajo en el uso de las recomendaciones, dado el papel importante que cumple este instrumento de los órganos no jurisdiccionales.

La recomendación es uno de los actos que concluye una queja conocida por el OPDH como una efectiva violación a los derechos humanos. [...]

⁵⁵ Lachenal, *Los Organismos Públicos... Op. cit.*, p. 67.

⁵⁶ Ídem, p. 68.



El carácter no imperativo de las recomendaciones las hace depender muy estrechamente de la legitimidad que tiene la institución en la sociedad.⁵⁷

71. Frente a esta situación, es necesario situar la alternativa de funcionamiento que permita a la CNDH hacer uso de su legitimidad sin que ésta dependa de las recomendaciones y que las recomendaciones no sean observadas como origen de su legitimidad, a fin de que éstas puedan funcionar jurídicamente.

Es necesario dar cuenta de que jurídicamente la única conclusión válida para una violación de derechos humanos, de acuerdo con la normatividad vigente, son las recomendaciones. Esto es, se debe evitar continuar legitimando que en la CNDH sigan sin *determinarse jurídicamente* las *violaciones de derechos humanos*.

72. Aunque la responsabilidad del funcionamiento de la CNDH recae en el Estado y por tanto en quien está al frente de la institución (y otras instituciones del sistema ombudsman), el cambio en los términos de trabajo puede facilitarse con un compromiso de la sociedad civil y la academia que actúe en el sentido de revisar, corregir y apoyar las transformaciones de los términos en que la institución realiza sus procedimientos.

Este compromiso es posible si en la evaluación del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos se considera seriamente que al interior del Estado mexicano la CNDH en la actualidad no tiene quién le vigile institucionalmente, y los actores externos a las instituciones que están en posibilidad de intervenir pueden verse apropiadamente incentivados al encontrar un eco externo que ayude a modificar las prácticas institucionalizadas que, por otro lado, también les han resultado problemáticas al enfrentarse a la opacidad de la institución o a sus afectaciones procedimentales que se provocan de manera sustantiva por esta forma de trabajo; puesto que la deficiente atención deriva en gran medida de que los operadores jurídicos tienen que actuar en cada expediente de forma que puedan seguir la dinámica general de los requerimientos institucionalizados para no investigar, no determinar los casos, y emitir así pocas recomendaciones.

⁵⁷ Ídem., p. 81.



E. Posibilidades de incidencia desde el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos

73. En las circunstancias actuales el CIC resulta fundamental para favorecer la atención de los problemas que se generan en el mandato de la CNDH de investigar violaciones de derechos humanos a partir de quejas individuales, de acuerdo a lo establecido en los *Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasijurisdiccional* de los Principios de París, a las facultades atribuidas a su Subcomité de Acreditación (SCA), y que adicionalmente encuentra un fundamento en la *Observación General 31* del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

74. En el contenido de las *Observaciones Generales* del SCA, la *O.G. 2.10* sobre la *atención de quejas*, se incluye “La facultad de investigar quejas, incluyendo el poder ordenar la presentación de pruebas y la comparecencia de testigos, al igual que de visitar los lugares de detención”. De manera complementaria a esto, debe señalarse que la CNDH tiene amplias facultades para realizar la investigación de hechos conforme a lo indicado en este Informe.

Considerando que la CNDH está facultada en el Estado mexicano para investigar violaciones de derechos humanos, que es la única institución con capacidad para realizar este tipo de investigaciones conforme a los estándares apropiados, y que esto se encuentra en el marco de los Principios de París, estimamos que la CNDH debe ser evaluada a fin de:

- a) Cumplir con el objetivo de que sus investigaciones tengan como finalidad determinar si han existido o no violaciones de derechos humanos, en aquellos casos que sean considerados violaciones graves de derechos humanos mínimamente conforme a su propia normatividad; y que no exista un abuso del enfoque de intereses (MASC) en los casos que no sean violaciones graves.
- b) Cumplir con que al dictar sus resoluciones y establecer la existencia de una violación de derechos humanos, determine también la reparación integral del daño, atendiendo además a las facultades que le atribuye la Ley General de Víctimas, en particular, para que las personas puedan acceder a la calidad de víctima y las reparaciones correspondientes. En esto deberían incluirse siempre las garantías de no repetición.



- c) Cumplir con generar información agregada sobre las violaciones de derechos humanos de que tenga conocimiento, que favorezcan que el Estado mexicano y la sociedad pueda identificar en mejor forma dónde es necesario intervenir a fin de garantizar plenamente el goce y la realización de los derechos humanos.

La CNDH, a través de sus facultades de protección no sólo puede proveer para la atención de cada caso particular, sino que en su conjunto puede alimentar diagnósticamente la información sobre la situación de derechos humanos en el país, facilitando insumos para las funciones de *supervisión* que debe también realizar.

75. Para dar cumplimiento al inciso a) del numeral anterior, estimamos que sería necesario que la CNDH:

- a) Emita una *recomendación* cuando se comprueben violaciones de derechos humanos.
- b) Emita un *Acuerdo (o Documento) de no responsabilidad* cuando se comprueben que no se cometieron violaciones de derechos humanos.
- c) Evite el uso de las causales de *haberse solucionado durante el trámite y conciliación, y haberse quedado sin materia*, para concluir casos de violaciones consideradas *graves* conforme a la propia normativa de la CNDH (*desaparición forzada, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, privación de la vida, y quejas que afecten a colectivos o grupos de población*).
- d) Realice investigaciones independientes y no supeditadas a las que otras autoridades desarrollen en otras materias (por ejemplo, penal o administrativa).
- e) Evite dejar el impulso procesal de la investigación de derechos humanos a las víctimas de violaciones de derechos humanos, particularmente en los casos considerados *graves*.
- f) En los casos en que se demuestre la violación de derechos humanos, se determine una reparación integral del daño considerando los criterios establecidos por los organismos internacionales y la Ley General de Víctimas vigente en el país.



Conclusiones

76. La CNDH es la única autoridad nacional que tiene las facultades constitucionales y las posibilidades institucionales para realizar investigaciones de derechos humanos en sentido estricto. La materia de derechos humanos tiene características específicas que la diferencian de la penal y de la administrativa, que se caracteriza fundamentalmente por tener un espectro amplio de estándares de derechos en evolución constante, y por estar centrada en la víctima y en lograr la reparación del daño por las violaciones de derechos.

Por ello, es probable que hechos concretos sean investigados desde diferentes perspectivas (derechos humanos, penal o administrativa); incluso en esos casos cada una de las materias mantiene sus especificidades, y por tanto genera consecuencias diferentes, necesarias y complementarias. Lo cual se logra a partir de las obligaciones que tienen todas las autoridades, en su ámbito de competencia, para con los derechos humanos.

77. La CNDH es la autoridad que articula al sistema no jurisdiccional mexicano, y es la única autoridad que puede vigilar a los otras autoridades del sistema no jurisdiccional establecido en el artículo 102 constitucional. Esto deriva de que el Poder Judicial Federal no toma conocimiento de las resoluciones de los OPDH, y genera así un ámbito de protección de su exclusivo arbitrio; y de que no existe otra autoridad nacional que pueda vigilar los términos en que realizan sus procedimientos de queja. En consecuencia, modificar las prácticas institucionales de la CNDH tiene un impacto favorable en las demás instituciones del sistema para las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos.

78. La CNDH tiene acceso a información importante respecto de las violaciones de derechos humanos en el país, pero ésta información carece de publicidad como consecuencia de que sólo sus recomendaciones reciben la publicidad adecuada. Las inadecuadas prácticas de investigación y de determinación de los casos en la institución, producen una baja emisión de recomendaciones, lo cual genera un preocupante ámbito de opacidad. El difícil acceso para observar las formas de operación de la CNDH, implica la necesidad de desarrollar una metodología específica que permita dar cuenta de las prácticas institucionalizadas.

79. De la revisión de los patrones institucionalizados de comportamiento de la CNDH, es posible señalar la existencia de dos formas de trabajo, una derivada del enfoque de intereses



(Medios Alternativos de Solución de Controversias) y otra del enfoque de investigación y determinación jurídica de casos (que permite indicar si se cometió o no una violación de derechos humanos). Se identificó que existe un uso excesivo e irregular de la primera en detrimento de la segunda, y que de ello derivan consecuencias negativas para las víctimas y para el deber de informar sobre la situación de derechos humanos en el país.

80. El uso excesivo del enfoque de intereses (MASC) muestra prácticas institucionalizadas que inciden en que un número importante e indeterminado de víctimas de violaciones graves de derechos humanos, se vean sin acceso a sus derechos a la verdad, justicia y reparación. En particular se identificó que:

- a) Existe una preocupante práctica de subcalificación de los casos de *tortura* para calificarlos como *tratos crueles, inhumanos o degradantes*. Estos últimos, que son la inmensa mayoría, son tratados bajo el enfoque de intereses, por lo que se encuentran sujetos a un ámbito de opacidad que no es apropiado para las víctimas ni para el interés público.
- b) La muestra intencional de casos de desaparición forzada indicó que en aquellos sujetos al enfoque de intereses (MASC) se usan criterios discrecionales e institucionalizados que impiden la investigación y la reparación, y que incluso cuando ésta última es posible no existe una preocupación por que se establezca de una manera integral ni tampoco por que tenga un adecuado seguimiento.
- c) La CNDH al no determinar las violaciones de derechos humanos obstaculiza el acceso a derechos de las víctimas que derivan de tener reconocida su *calidad de víctima* conforme a la Ley General de Víctimas.

El hecho de que esto ocurra en casos de violaciones graves, permite suponer que en otro tipo de casos, no graves, la CNDH tiene un mayor margen de arbitrariedad cuando usa el enfoque de intereses (MASC), toda vez que al usar este enfoque en violaciones graves transgrede incluso la prohibición expresa establecida en el RINCDH de que no sea usado.

81. Por otra parte, se identificó que la CNDH, al realizar un uso excesivo del enfoque de intereses (MASC), produce un ámbito de opacidad que vulnera su deber de producir información relevante sobre la situación de violaciones de derechos humanos en México y las condiciones en



que se producen. Esto, a su vez, favorece que las autoridades del Estado mexicano no reconozcan la situación del país respecto de las violaciones de derechos humanos; ya que se genera la impresión institucional de que no se vulneran.

La información que debe producir una INDH a partir de sus casos debe servir como insumo para dar cuenta de la progresividad de los derechos humanos, establecer política pública y generar un espacio de cooperación entre el Estado y la sociedad para trabajar en torno a la realización de los derechos. Por el contrario, el funcionamiento actual de la CNDH sirve para invisibilizar su vulneración.

82. Existe una percepción socializada de que la emisión de pocas recomendaciones es una conducta legítima y hasta necesaria para la CNDH y los demás OPDH del país. Esta percepción es favorecida por la idea de que las recomendaciones tienen un papel esencialmente político; lo que tiene como efecto negativo que se desvalorice la necesidad jurídica y social de investigar y determinar las violaciones de derechos humanos, y se incentive el uso excesivo y arbitrario de un enfoque basado en intereses.

El reconocimiento de la relevancia de lo político, esto es, de la actuación en el ámbito público de quien está al frente de un OPDH, debe armonizarse apropiadamente con un trabajo institucional que permita investigar, determinar y visibilizar las violaciones de derechos humanos y, en particular, las consideradas como graves. Continuar legitimando la emisión de pocas recomendaciones equivale a legitimar un trabajo institucional que favorece la opacidad y un trato inapropiado a las víctimas. Recordar que la CNDH es la autoridad constitucional facultada para investigar violaciones de derechos humanos, pone de relieve que la reparación integral del daño sólo puede tener lugar apropiadamente tras una adecuada investigación y, por tanto, del pleno ejercicio de sus facultades en la materia.

83. Atendiendo a que no existe una institución nacional que pueda vigilar a la CNDH, así como a que aún persiste un horizonte de percepción social que dificulta dar cuenta de la necesidad de su trabajo en la investigación y determinación de los casos de violaciones de derechos humanos; es necesaria la evaluación del CIC respecto de la forma de trabajo de la CNDH, para incidir en ésta y en la sociedad civil de manera que se posibilite la generación de acuerdos que lleven a transformar y corregir sus prácticas institucionalizadas; para lo cual se solicita considerar en particular lo señalado en los numerales 74 y 75.



84. Acorde con los Principios de París, el horizonte deseable de operación de la CNDH debe lograr dar condiciones de igualdad a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos a fin de que sus casos sean investigados y determinados, y ellas puedan tener acceso a la reparación integral del daño.

Asimismo, debe dar oportunidad de conocer la situación de los derechos humanos en un momento dado, a fin de evaluar su progresividad, identificar ámbitos problemáticos y establecer espacios de análisis y trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad para el goce y la realización de los derechos humanos.

85. Finalmente, *Efecto Útil* solicita que el SCA considere el presente *Informe Previo de Efecto Útil sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, como parte de una contribución no sólo respecto de la CNDH, sino para verificar si coadyuva a establecer dentro de sus observaciones generales algún contenido específico que permita evitar el uso excesivo o abusivo de los mecanismos alternativos de solución de controversias.



ANEXOS

Los anexos se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

<https://drive.google.com/open?id=0B7LiJyChxrpBWnozX1Z4WmNseU0>