



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**DESAFÍOS Y OBSTÁCULOS ANTE EL SEGUIMIENTO Y
CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS 2001-2022**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO ACADÉMICO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

PRESENTA:

EDUARDO CASTILLO DE SALES

TUTORA:

DRA. GLORIA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES, UNAM

CIUDAD UNIVESITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, ENERO, 2024



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimiento

El presente trabajo de investigación en la modalidad de tesis se elaboró con una Beca Nacional de Maestría del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) del 1 de agosto de 2021 al 8 de mayo de 2023.¹

El presente trabajo de investigación en la modalidad de tesis se elaboró con una Beca Nacional de Maestría del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (CONAHCYT) del 9 de mayo de 2023 al 31 julio de 2023.

¹ Esto debido a la entrada en vigor de la nueva Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación que se sustituye a la Ley General de Ciencia. La nueva ley fue promulgada el 29 de abril de 2023 por el presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Lic. Andrés Manuel López Obrador y publicada el 8 de mayo en el Diario Oficial de la Federación (DOF) a efectos de desaparecer la personalidad jurídica y atribuciones del CONACYT y dotar de las mismas al CONAHCYT, autoridad sustituta y que adquiere los derechos y obligaciones constitucionales de la institución extinguida.

Agradecimientos

- A Dios
- A mi mamá
- A mi tía Margarita

Institucionales

- Al Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos
- A los ciudadanos, ciudadanas y ciudadanes de México por contribuir a mi beca.
- Al CONACYT
- Al CONAHCYT
- A la UNAM
- A la FCPyS
- A la Unidad de Posgrado de la UNAM

Académicos

- Dra. Gloria Ramírez Hernández
- Dra. Carolina Espinosa Luna
- Dr. Edgar Ortiz Calisto
- Dr. Maximiliano García Guzmán
- Dr. Alejandro Navarro Arredondo
- Dr. César Camacho Quiroz
- Dra. Monika Karolina Gilas
- Dra. Graciela Herrera Guzmán
- Dr. Emilio Aguilar Rodríguez
- Dra. Sol Cárdenas Arguedas
- Dr. Khemvirg Puente Martínez
- Dra. Karla Valverde Viesca

Compañeras y compañeros de seminario y clases

- Evelia, Diego, Yenelli, Rodrigo y David.

Personales

-A Gabriela Santana por todo su apoyo, cariño y paciencia para elaborar esta tesis.

-Dra. Gloria Ramírez por su amable guía y conducción en la elaboración de este proyecto a lo largo de dos años, su conocimiento y entrega al proyecto fueron determinantes para su realización.

-Dra. Carolina Espinosa por sus comentarios y asesorías fundamentales para la elaboración de este trabajo de investigación, siempre atenta y enriqueciendo el trabajo.

-Dr. Edgar Ortiz por su apoyo y amabilidad a lo largo de dos años en nuestro seminario, siempre con experiencias enriquecedoras y reflexivas para la realización de nuestra tesis.

-Dra. Gabriela Rodríguez Huerta por siempre haber contado con su apoyo y ser una guía de conocimiento en mi formación en materia de Derechos Humanos.

-Dominika Tomaszewska-Mortimer una gran amiga y compañera, siempre presente con su cálido apoyo en mis días en ONU, gracias por tu apoyo.

-Olga Takharokova por tu amabilidad y compañerismo conmigo. Agradezco siempre poder contar contigo.

A nuestro equipo ONU-GSP (2018) Derin Sebahat Atiskan, Francesca Lee, Shano Barznjy, Stanislav Myasikov, Abdulaziz Ibrahim, Donald Tafilaj, Landry Kaboré, Soukiana Toufiq, Bachir Touré, Lynda Ighil Ali, Marie-Caroline Tomé, Paulo Carvalho, Ana Claudia Salgado, Cheikh Nkodou, Jehan Salim, Ferdinand Amouzou, a nuestra coordinadora Lidiya Grigorieva, a nuestro coordinador Rhéal Leblanc y al Dr. Michael Møller.

A mis amigos Liam Bradshaw, Ernesto Carmona, Alejandro Rosas y David Canales, a mis amigas Daniela García, Chihiro Nakamichi y Marié Prybilová gracias a todos y todas por su apoyo y ánimo, les estimo y aprecio siempre con su presencia positiva.

Índice

Tabla de contenidos	6
Glosario	7
Introducción	9
Capítulo 1	17
Aproximación teórica conceptual del Ombudsman y marco normativo de la CNDH	17
1.1 Estado de Derecho y Sistema Político Democrático en el marco del Garantismo Constitucional	18
1.1.1 Derechos Fundamentales y Derechos Humanos.....	21
1.2 Enfoque Basado en Derechos Humanos.....	23
1.3 Aproximación histórica y conceptual a la figura del Ombudsman	25
1.3.1 Aproximación teórica a los organismos autónomos	26
1.3.2 El Ombudsman sueco.....	27
1.4 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos	30
1.4.1 Entorno nacional e internacional en la creación de la CNDH.....	31
1.4.2 Marco Jurídico de la CNDH	35
Capítulo 2: Aproximaciones teóricas, metodológicas y prácticas del sistema de seguimiento de las Recomendaciones Generales 2001-2022	48
2.1 Teoría y metodologías del sistema de seguimiento y cumplimiento de la CNDH de los estudios.....	49
2.1.1 “Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017”.	50
2.1.2 Análisis de “ <i>Nuestros caros defensores de los Derechos Humanos: El caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos</i> ” de los autores Ana Laura Magaloni Kerpel y Carlos Elizondo Mayer-Serra.....	65
2.1.2 Evaluación de la Instituciones Nacionales de Derechos Humanos desde el enfoque de GAHRI.....	72
2.1.4 Análisis de Human Rights Watch “ <i>Una evaluación crítica</i> ”.....	75
Capítulo 3: El análisis del sistema de seguimiento y cumplimiento de las Recomendaciones Generales por periodo de cada titular.....	79
3.1 Sistema de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH en el periodo de Jorge Carpizo (1990-1993).....	80
3.1.1 Los inicios institucionales de la CNDH.....	81
3.1.2 El sistema de seguimiento y cumplimiento 1990-1993	81
3.2 El análisis del cumplimiento de las Recomendaciones Generales en el periodo de José Luis Soberanes. (1999-2009).....	86
3.2.1 Contexto de su administración al frente de la CNDH	87
3.2.2 Sistema de seguimiento y cumplimiento de la CNDH en la gestión de Soberanes (1999-2009)	89

3.2.3	La creación de las recomendaciones generales en 2001	92
3.2.4	Las recomendaciones generales de José Luis Soberanes	94
3.3	El análisis del cumplimiento de las Recomendaciones Generales en el periodo de Raúl Plasencia Villanueva. (2009-2014).....	96
3.3.1	Contexto de su gestión al frente de la CNDH	97
3.3.2	Las omisiones de la CNDH como deslegitimadoras institucionales	98
3.3.3	El sistema de seguimiento y cumplimiento en la administración de Raúl Plasencia.....	102
3.3.4	Las Recomendaciones Generales de Raúl Plasencia Villanueva	103
3.4	El análisis del cumplimiento de las Recomendaciones Generales en el periodo de Luis Raúl González Pérez. (2014-2019).....	105
3.4.1	Contexto de su administración al frente de la CNDH	105
3.4.3	El sistema de seguimiento y cumplimiento en la gestión de Luis Raúl González.....	107
3.4.4	Las recomendaciones generales emitidas en la gestión de Luis Raúl González Pérez y su seguimiento.....	109
3.5	El análisis del cumplimiento de las Recomendaciones Generales en el periodo de Rosario Ibarra Piedra. (2019-2024)	111
3.5.1	Contexto de la gestión al frente de la CNDH de Rosario Piedra Ibarra.....	112
3.5.2	El sistema de seguimiento y cumplimiento en la gestión de Rosario Piedra	113
3.5.3	Las recomendaciones generales de la gestión de Rosario Piedra Ibarra	114
3.5.4	Análisis del Mecanismo de seguimiento Especial a la Recomendación General 43/2020; “Autoridades Activas, Mujeres Vivas”	116
Capítulo 4: Alcances y limitaciones del sistema de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones generales.....		127
4.1	Deficiencias y obstáculos del seguimiento y de la evaluación del cumplimiento .	128
4.1.2	Obstáculos del seguimiento y de la evaluación del cumplimiento.....	130
4.2	Prioridades presupuestales y escasez de recursos para el seguimiento de recomendaciones 2001-2022	137
4.2.2	Presupuesto en materia de seguimiento de las recomendaciones	140
4.2.3	Evolución presupuestal 2001-2022	140
4.2.4	Presupuesto 2019-2022: La era de la austeridad	143
4.3	De la Recomendación General a la política pública, un intento fallido	145
4.3.1	La configuración institucional de la CNDH como factor para limitar la transformación de la recomendación general en política pública.....	146
4.3.2	De la recomendación general a la política pública: Caso de la tortura.....	148
Conclusiones Generales		152
Bibliografía.....		158

Tabla de contenidos

Cuadros

Cuadro 1. Descripción de Metodologías del Estudio	57
Cuadro 2. Matriz de Metodologías	58
Cuadro 3. Recomendaciones Generales por Comisionado (1990-2023)	79
Cuadro 4. Evolución del Cumplimiento de las Recomendaciones 1990-2023	91
Cuadro 5. Recomendaciones Generales emitidas durante la presidencia de José Luis Soberanes 1999-2009	95
Cuadro 6. Siete casos de violencia estructural y sistémica que dañaron la credibilidad de la CNDH (2009-2015)	101
Cuadro 7. Recomendaciones emitidas durante la presidencia de Raúl Plasencia Villanueva 2009-2014	104
Cuadro 8. Recomendaciones Generales emitidas por Luis Raúl González Pérez 2014-2019	110
Cuadro 9. Recomendaciones emitidas durante la presidencia de Rosario Piedra Ibarra 2019-2024	115
Cuadro 10. Punto recomendatorio a las autoridades ejecutivas estatales, Fiscalías, Instituciones de Seguridad Pública y Comisiones Estatales de Derechos Humanos por Estado sobre reconocimiento del estado general de violencia contra las mujeres (Muestreo)	125
Cuadro 11. Sugerencias de probatorias por puntos recomendatorios del Informe del mecanismo de seguimiento de la Recomendación 43/2020 (Muestreo)	126

Gráficas

Gráfica A Distribución del Presupuesto de la CNDH 2023	138
Gráfica B. Presupuesto de protección	139
Gráfica C. Presupuesto de la CNDH 2001-2022	142

Glosario

Para los efectos de este trabajo, según corresponda, se entenderá por:

AI - Amnistía Internacional

AMDH - Academia Mexicana de Derechos Humanos

AW - Americas Watch (Estados Unidos)

Centro Prodh - Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (México)

CIDE - Centro de Investigación y Docencia Económicas (México)

CJF - Consejo de la Judicatura Federal (México)

CMPDDH - Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

CNDH - Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CRIM - Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (UNAM)

DDHH - Derechos Humanos

EBDH – Enfoque basado en Derechos Humanos

EU / EUA - Estados Unidos de América

FCPyS - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM)

FGR - Fiscalía General de la República (México)

GANHRI - Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos o
Global Alliance of National Human Rights Institutions

HCHR – High Commissioner of Human Rights (ONU)

HRBA – Human Rights Based Approach

HRNI – Human Rights National Institutions

HRW - Human Rights Watch (Finlandia / Estados Unidos)

IIJ - Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)

INDH - Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

OACDH - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU)

ONU - Organización de las Naciones Unidas

PGR - Procuraduría General de la República (México)

RRGG – Recomendaciones Generales

RMCT – Recomendaciones al mecanismo contra la tortura

RVG – Recomendaciones por violaciones graves

SISPEI - Sistema de Planeación Estratégica Institucional (México)

SCJN - Suprema Corte de Justicia de la Nación (México)

SEGOB - Secretaría de Gobernación (México)

SEP - Secretaría de Educación Pública (México)

SS - Secretaría de Seguridad (México)

SSP - Secretaría de Seguridad Pública (México)

TLCAN - Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Tlachinollan - Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña (México)

UE - Unión Europea

UN - United Nations

UNAM - Universidad Nacional Autónoma de México

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization o

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la
Cultura.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime o

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Introducción

En México las violaciones a derechos humanos por acción u omisión de las autoridades son una constante de la cotidianidad del país, según Amnistía Internacional y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de ONU: el país está inmerso en un marco de desapariciones forzadas, corrupción e injusticia donde el papel de la autoridad en materia de seguridad pública, procuración de justicia (Fiscalías) y aplicación del Estado de Derecho (Poder Judicial) no cumplen su función, el contexto mencionado se refleja en estudios como el Índice de Transparencia Internacional de 2022 que ubica a México en la posición 124 de 180 en materia de impunidad, área donde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene competencia (Amnistía Internacional, 2022).

En este marco, la figura del Ombudsman fue creada mediante un decreto presidencial emitido por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) el 6 de junio de 1990, posteriormente en 1993 se transformó en organismo autónomo del Estado mediante una reforma constitucional, surgiendo la CNDH, e incorporándose al marco jurídico mexicano en el apartado B del artículo 102 de la Carta Magna, el cual menciona: “La CNDH es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios. Su misión es la defensa, promoción estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, tratados internacionales y leyes” (CNDH, 1993).

A partir de 1993 se integra esta figura al sistema jurídico mexicano en la modalidad no jurisdiccional, lo que fue un parteaguas en lo social y político en lo que respecta a la defensa y promoción de los derechos humanos desde una perspectiva de autonomía institucional, algo que no existía hasta ese momento en la historia del México independiente.

El concepto de Ombudsman² también es conocido como Ombudsperson³ con el fin de darle un sentido inclusivo, México y Argentina incorporaron el segundo término como

² Ombudsman y Ombudsperson no son palabras reconocidas por la Real Academia de la Lengua Española (RAE) y la Academia Mexicana de la Lengua (AML), por ende, no pertenecen oficialmente al idioma español, de ahí que carezca de una definición oficial en lengua castellana.

³ Esta investigación utiliza los conceptos Ombudsman, Ombudsperson, Comisión y CNDH como sinónimos, aunque en estricto sentido no lo son.

oficial a nivel institucional desde el Congreso Internacional de la Federación Internacional del Ombudsman (FIO) realizado en Panamá en 2018 (CNDH, 2018). Según Gloria Ramírez en “El Ombudsman al alcance de todos”, esta figura tiene diversas acepciones similares a la figura de un protector, procurador, defensor o mediador. (Ramírez, 2009).

El presente trabajo de investigación cuenta con cinco ejes históricos, normativos y teóricos fundamentales para la comprensión del planteamiento del problema:

1. Teoría Garantista de Luigi Ferrajoli, el Enfoque basado en derechos humanos (EBDH o HRBA⁴), una aproximación conceptual e histórica del Ombudsman y la Teoría de los organismos autónomos de Jaime Cárdenas,
2. Marco normativo jurídico como eje del sistema no jurisdiccional,
3. Análisis de aportes realizados por autoras y autores sobre el funcionamiento de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH),
4. Análisis contextual del sistema de seguimiento de las recomendaciones generales por Comisionado de la CNDH,
5. Análisis de las teorías de Oliver Williamson sobre el Nuevo Institucionalismo (1989 y 2013) y, finalmente, la Teoría de la Configuración Institucional para el análisis de políticas públicas de Kuhika Gupta (2012).

El capítulo uno se desarrollan dos ejes, que incluye la Teoría Garantista de Ferrajoli. El enfoque basado en derechos humanos de la ONU y la UNESCO; la cual en palabras de Gloria Ramírez:

“Consiste en la aplicación de las normas y los estándares establecidos en la legislación internacional de los derechos humanos para las políticas y prácticas relacionadas con el desarrollo. Se sustenta en la observación de que el desarrollo humano sostenible depende y contribuye al ejercicio conjunto de los derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales.” Son principios fundamentales son la universalidad, la rendición de cuentas y la participación” (Ramírez, 2022).

Asimismo, se realiza una aproximación conceptual e histórica del Ombudsman, Comisiones, Organismos Públicos de Derechos Humanos y organismos autónomos

⁴ Human Rights Based Approach.

desde la perspectiva de autoras y autores como Jorge Carpizo (1992), Héctor Fix-Zamudio (2018), Magdalena Aguilar Cuevas (1991), Carolina Espinosa (2014), Jaime Cárdenas (2015), Anna-Elina Pohjolainen (2006) y Gloria Ramírez (2007, 2010 y 2011).

El segundo eje es un análisis del marco jurídico que norma a la CNDH, a nivel internacional Los Principios de Paris de 1993, La Conferencia y Plan de Acción de Viena de 1993 y a nivel nacional encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), la Ley de la CNDH (1993) y el Reglamento Interno de la CNDH (2003).

En el tercer eje desarrollado se elabora un análisis de diferentes autoras y autores que han realizado aportes sobre el funcionamiento de los Organismo Públicos de Derechos Humanos (OPDH) en materia de cumplimiento de recomendaciones y aspectos presupuestales, como: el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con Ana Laura Magaloni y Rodolfo Elizondo (2010), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con Carolina Espinosa, Fiorella Mancini, Laura Jaidar, Elisa Olvera, Elisa Ortega, Lucia Núñez, Raúl Trejo Delarbre, Janneth Trejo, Antonio Azuela, Carla Huerta, José Robles Zamarripa y Elizabeth Aristizábal (2018), la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GAHRI) (2023) y Humans Rights Watch (HRW) (2008) ambos elaborados de forma institucional sin precisar una autoría en particular.

El cuarto eje, es un análisis contextual del sistema de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones generales dentro del periodo de estudio del presente trabajo de investigación de las personas que han ocupado el cargo de presidente o presidenta de la CNDH como lo son: Jorge Carpizo (1990-1993), José Luis Soberanes (1999-2009), Raúl Plasencia (2009-2014), Luis Raúl González (2014-2019) y Rosario Piedra (2019-2024).

El quinto eje retomamos a Oliver Williamson (1989) que reconoce los obstáculos institucionales en su Nueva Teoría del Institucionalismo y finalmente la Teoría de la Configuración Institucional para el análisis de políticas públicas de Kuhika Gupta (2012) ambos con la finalidad de establecer los elementos que evitan que la CNDH tenga un seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones generales.

El objeto de estudio de la presente investigación son las recomendaciones generales, mismas que tienen su origen jurídico situado en la “Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, la cual define a las recomendaciones, los posicionamientos, los informes especiales y los informes generales como los cuatro instrumentos de posicionamiento con los que cuenta la CNDH para realizar las funciones para las que está facultada en materia de protección y promoción de los derechos humanos⁵.

En el caso particular de las recomendaciones, éstas se dividen en cuatro tipos: recomendaciones⁶, recomendaciones generales, recomendaciones por violaciones graves y recomendaciones al mecanismo contra la tortura⁷. (CNDH, 1993).

Cabe señalar que la “recomendación”, es el instrumento principal de posicionamiento con el que cuenta la CNDH para cumplir con sus obligaciones institucionales; la cual es definida por su propia Ley de la siguiente manera:

“Una recomendación es un instrumento de colaboración del Ombudsperson con la autoridad para lograr el fortalecimiento de los derechos humanos.” (CNDH, 1993).

La CNDH en el artículo 46, capítulo II de su Ley, El capítulo II de “los Acuerdos y las establece: “la obligación de la CNDH de darle seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Comisión”, un elemento fundamental para establecer el alcance de estos instrumentos de posicionamiento que tienen como objetivo la protección de los derechos humanos. Es en su propia normatividad que la CNDH establece la obligación legal de darles seguimiento sus instrumentos de posicionamiento emitidos por la institución.

⁵ Aunque son un recurso utilizado frecuentemente para comunicar cuestiones de diversa índole a la opinión pública por la CNDH, los “pronunciamientos” y “comunicados” no figuran en su ley o reglamento interno como instrumento de posicionamiento.

⁶ También conocidas y/o mencionadas en textos y documentos institucionales de la CNDH o académicos externos, como “recomendaciones particulares” o “recomendaciones individuales”.

⁷ Este tipo de recomendación surgieron en 2005 como un ejercicio conjunto con ONU a través de la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y son elaboradas con la finalidad de evitar la tortura en centros penitenciarios del país. Hasta junio de 2023 se han emitido 4.

Las Recomendaciones Generales

Es durante la presidencia de la Comisión de José Luis Soberanes en el año 2001 que se crea un nuevo instrumento de posicionamiento en la categoría de recomendaciones, a la que se nombraría como “recomendaciones generales”. La creación de las recomendaciones generales obedeció al hecho de que la CNDH acumuló cientos de quejas relacionadas con centros penitenciario de diversa índole como: hacinamiento, tortura, autogobierno, violencia sexual, condiciones indignas de estancia en la reclusión, falta de atención médica a personas con VIH/SIDA y violaciones a la dignidad de los internos; elementos que inevitablemente derivarían en una cantidad inmanejable de recomendaciones particulares con las mismas características en los puntos resolutiveos y que iban dirigidas a un grupo específico como era la población penitenciaria.

Sin embargo, desde su creación las recomendaciones generales como veremos en el desarrollo de la investigación surgieron con un marco normativo ambiguo sobre su seguimiento y cumplimiento que, a diferencia de las recomendaciones particulares, recomendaciones por violaciones graves y recomendaciones al mecanismo contra la tortura; no tenía establecido en su normativa ni plazos, ni metodología o algún protocolo que especificará el proceder respecto al seguimiento de éstas. En el caso específico de las recomendaciones generales, el único artículo que norma su seguimiento y cumplimiento es el 140.

El sistema de seguimiento y cumplimiento

El sistema de seguimiento de las recomendaciones generales de la CNDH como objeto de la investigación, ha ido evolucionando con el paso de los años, en 1993 bajo la presidencia de Jorge Carpizo, el comisionado presidente mencionaba: “el sistema de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones se realizaba con informes semestrales y anuales que tenían el fin de presionar a las autoridades señaladas a dar

cumplimiento a los puntos resolutivos⁸ y las recomendaciones de la manera más expedita posible” (Carpizo, 2013), tema que profundizaremos más adelante.

Sin embargo, como veremos en el desarrollo de la investigación, cabe señalar que el sistema de seguimiento no sufrió modificaciones hasta el año de 1999, cuando llega a la presidencia la CNDH José Luis Soberanes (1999-2009).

El sistema de seguimiento tuvo un cambio en el año 2015 cuando el presidente Enrique Peña Nieto promulgó la “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información” (2015) misma que obligaba a todas las dependencias gubernamentales del Estado mexicano a hacer públicos a través de un medio electrónico sus actividades en materia presupuestal, laboral, institucional, actividades del órgano de control interno, actividades intergubernamentales y actividades internacionales.

Lo anterior supuso para la CNDH la creación de un sistema de seguimiento electrónico en tiempo real que hacía públicos los avances en el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones emitidas y que complementaba los informes anuales que debían a partir de la promulgación de la ley en cuestión poner a disposición del público en vía electrónica los documentos referentes a los instrumentos de la Comisión. (CNDH, 2016).

En esta investigación como lo veremos más adelante, analizamos cómo según el titular en turno, se dan una serie de recomendaciones generales, con José Luís Soberanes (17)⁹, Raúl Plasencia Villanueva (4), Luis Raúl González Pérez (20) y Rosario Piedra Ibarra (6).¹⁰¹¹ (Véase cuadro en el capítulo 3).

⁸ Los puntos resolutivos de una recomendación de cualquier tipo de la CNDH, es una conclusión o un resultado de la investigación donde se establece a través de un método jurídico en qué y cómo se dio la violación al derecho o derechos humanos que no fueron respetados.

⁹ Donde se emitieron 8 en su primer periodo y 9 en el segundo.

¹⁰ Para la elaboración de esta investigación se tomó como último dato la recomendación 47/2022, emitida el 24 de mayo de 2022.

¹¹ Su periodo concluye en noviembre de 2024, para fines de este estudio se analiza hasta diciembre de 2022.

Pregunta de investigación

En este marco, para desarrollar esta tesis se partió de la pregunta de investigación: ¿Cuáles son las deficiencias y obstáculos metodológicos, legales y de sistematización del sistema de seguimiento de la CNDH que impiden realizar un seguimiento eficiente y una evaluación rigurosa en materia de cumplimiento de las recomendaciones generales de 2001 a 2022, considerando el análisis del Ombudsman en turno?

La hipótesis central de este trabajo de investigación considera que: El sistema de seguimiento de recomendaciones generales de la CNDH se ha desarrollado según el titular en turno, con numerosos obstáculos y deficiencias metodológicas, legales y de sistematización, que en conjunto no han logrado constituir un mecanismo sólido, eficiente, legítimo e institucional que actúe de manera permanente y sistematizada con información pública y veraz para avanzar en un efectivo cumplimiento de las recomendaciones que impacte con resultados positivos y transformadores.

Objetivo general

Analizar los obstáculos y deficiencias metodológicas, legales y de sistematización del sistema de seguimiento de la CNDH que no permiten realizarlo de forma eficiente ni tener una evaluación rigurosa en materia de cumplimiento de las recomendaciones generales de 2001 a 2022, debido a que la emisión de las mismas fue y está determinada hasta la actualidad, por aspectos políticos relacionados con el Ombudsman en turno, y no enfocadas en resolver el objeto que pretenden abordar, así como la no creación de un sistema eficiente, legítimo e institucional que diera seguimiento a las recomendaciones generales.

El primer capítulo tiene como objetivo principal analizar el contexto histórico y normativo de la figura del Ombudsman desde sus orígenes en el siglo XIV en Suecia y en segunda instancia hacer una investigación de como llegó esa figura desde el derecho sueco a México y como fue adaptada la misma en la CNDH, así como presentar una breve

conceptualización de lo que es y cómo funciona y, finalmente hacer un análisis de su marco jurídico internacional y nacional que norma sus facultades y limitaciones delimitando la trascendencia de las recomendaciones generales.

En el segundo capítulo se hace un análisis de estudios destacados elaborados desde por la CNDH, CIDE, GAHRI y Humans Rights Watch sobre la evaluación de las recomendaciones generales, el sistema de seguimiento y cumplimiento de éstas, así como factores que inciden en su desempeño e impacto.

El tercer capítulo se elabora un análisis de los sistemas de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones generales de los Ombudsmen de 2001 a 2022 más el diseño inicial del primer titular al presente de la CNDH, se hace un análisis contextual de la gestión de cada presidente de la Comisión (Carpizo, Soberanes, Plasencia, González y Piedra), donde se describe como eran sus sistemas, las recomendaciones emitidas y un análisis relacional entre con la persona que ocupaba el ejecutivo federal por cada periodo.

En el cuarto y último capítulo se determina cuáles son los alcances y limitaciones del sistema de seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las recomendaciones generales especialmente enfocados en materia administrativa, jurídica, presupuestal, subsecuentemente se identifican los obstáculos y deficiencias que inciden en que las recomendaciones tengan o no un seguimiento y cumplimiento eficiente, así como un análisis de transformación de recomendación general a política pública.

El Ombudsman es una figura fundamental del derecho público comparado y como principal institución del sistema no jurisdiccional en México desde 1990 donde adopto la figura de la CNDH, por ende, entender cuáles son los obstáculos y deficiencias de su sistema de seguimiento y cumplimiento es altamente significativo para la construcción de una Institucion Nacional de Derechos Humanos que promueva y defienda los derechos humanos de una manera eficiente, transparente y legitima.

Capítulo 1

Aproximación teórica conceptual del Ombudsman y marco normativo de la CNDH

Este capítulo primero presenta tres ejes fundamentales para comprender el concepto, el origen, la historia, la figura institucional y el marco normativo de la concepción de Ombudsman en el contexto de su proceso de consolidación como una de las instituciones nacionales de derechos humanos.

El apartado se divide en cuatro partes ejes, el primero es un análisis del Estado de Derecho y el Sistema Político Democrático y su relación con los derechos fundamentales y derechos humanos a través de la Teoría Garantista de Luigi Ferrajoli, cuyo enfoque multidimensional va más allá de lo jurídica y se inserta también el marco el análisis de las instituciones como el funcionamiento institucional de gobierno y su administración.

El segundo es una aproximación basada en el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), su importancia, sus características, su relación con el funcionamiento institucional a través de las buenas prácticas de administración, rendición de cuentas y Estado de derecho, así como su importancia para conceptualizar este trabajo de investigación que tiene como uno de sus ejes teóricos y metodológicos este enfoque.

El segundo eje abordado en el primer capítulo es una aproximación teórica, histórica y conceptual a través de la perspectiva de diversos autores sobre el Ombudsman y su trascendencia como el primero elemento de aplicación de la justicia a través de un método no jurisdiccional en el mundo contemporáneo.

El tercer eje desarrollado, es el marco normativo que rige a la figura del ombudsman en la figura de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, la relevancia de los elementos legales internacionales, regionales y nacionales que rigen su vida institucional, administrativa, jurídica y que establecen sus competencias y limitaciones en su actuar organizacional en materia de seguimiento y cumplimiento de todos sus instrumentos de posicionamiento dispuestos en su ordenamiento jurídico en todos los niveles.

1.1 Estado de Derecho y Sistema Político Democrático en el marco del Garantismo Constitucional

El Estado de Derecho en el marco de un Sistema Político Democrático son pilares fundamentales en cualquier sociedad con elementos esenciales en su composición como la justicia, la igualdad, la equidad y el respeto irrestricto a los derechos fundamentales y derechos humanos de sus ciudadanos.

En el marco de la Garantismo Constitucional, se establece la primacía de la Constitución como norma suprema que rige el funcionamiento del Estado y limita el poder público, asegurando el respeto a los derechos humanos desde el Estado democrático. Este enfoque enmarcado en la Teoría Garantista de Luigi Ferrajoli se entrelaza estrechamente con las buenas prácticas de gobierno, el diseño institucional, administración pública, sistema político, los derechos fundamentales, pues el Garantismo Constitucional busca asegurar la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos mediante un sistema jurídico que garantice su aplicación y respeto en todas las esferas del poder estatal.

El Estado de derecho ha sido un elemento fundamental para el desarrollo de la justicia, los derechos fundamentales y los derechos humanos, para efectos del desarrollo de este trabajo de investigación el concepto más adecuado para el desarrollo teórico del mismo es el de Luigi Ferrajoli, el cual es una de las primeras aproximaciones teóricas con un enfoque multidisciplinario.

Según Arnaldo Platas "... para Ferrajoli, el Estado de Derecho nace dentro del esquema tradicional del Estado legislativo; y es una consecuencia necesaria de la afirmación del principio de legalidad, que en ese momento justificaba la presencia del Estado con un solo criterio de existencia y de legitimidad, no solamente como producto histórico, sino adicionalmente dentro de la lógica del derecho natural que en esos momentos se desarrollaba con mayor vigor. Así, para Ferrajoli el Estado de Derecho como doctrina no solamente capaz de explicar la realidad racional del hombre, sino fundamentalmente, la instauración del Estado de Derecho como fórmulas de control y ejercicio del poder." (Platas, 2007).

Lo anterior nos dirige a un concepto sumamente importante en el contexto occidental en especial el caso mexicano donde existe una correlación entre Estado de derecho y el sistema político democrático, en el caso particular del concepto de Democracia, tomamos la aproximación conceptual de Luigi Ferrajoli por sus características multidimensionales que van más allá de la concepción jurídica.

Ferrajoli parte de una aproximación conceptual de Democracia pluridimensional, que conjuga una dimensión formal y una substancial. Según Luigi Ferrajoli en su redefinición de democracia nos menciona que es "... el carácter representativo de un sistema político, asegurado por el sufragio universal y por el principio de la mayoría, es sólo un rasgo de la democracia. Éste designa la dimensión política o formal de la democracia, determinada precisamente por las reglas que disciplinan las formas de las decisiones y que, por lo tanto, bien podemos llamar normas formales sobre la producción. Con base en estas reglas, la legitimidad democrática de cada decisión se funda, directa o indirectamente, en procedimientos idóneos para garantizar su conformidad a la voluntad de la mayoría de los ciudadanos." (Bovero & Ferrajoli: 2020).

Especificados los conceptos de Estado de derecho y democracia podemos establecer ahora a partir de Ferrajoli lo que es la Teoría Garantista, la cual tiene como eje fundamental el Garantismo y todos los derechos reconocidos en las constituciones, el cual el autor define como: "... se entiende, por consiguiente, un modelo de derecho y de sistema político dirigido a la garantía de los derechos subjetivos. Según los diversos tipos de derechos se puede distinguir entre garantismo propietario, garantismo liberal, garantismo social, garantismo civil a partir de la garantía de los derechos patrimoniales, de los derechos de libertad, de los derechos sociales y de los derechos civiles. También hablaremos de garantismo internacional para designar el conjunto de las garantías, desgraciadamente casi inexistentes, para la tutela de la paz y de los derechos humanos establecidos en las tantas cartas, declaraciones, pactos y convenciones internacionales.

El sector del derecho con referencia al cual la teoría del garantismo ha sido elaborada primordialmente es el derecho penal. Fue sobre todo en el terreno penal que nació el

garantismo, que se conecta en este sentido a la tradición ilustrada, a la tradición clásica del pensamiento penal liberal y expresa la instancia que fue propia del iluminismo jurídico.

De este modo, el garantismo diseña un modelo de derecho fundado en la subordinación a la ley de todos los poderes, a garantías de esos derechos, que normalmente son establecidos por las cartas constitucionales. Creo que se puede extender este paradigma no solamente al poder punitivo, como es la tradición liberal clásica, también a los otros poderes públicos; no solamente a los poderes públicos, también a los poderes económicos y privados que la atención liberal ha comúnmente confundido con las libertades y que son poderes cuyo carácter salvaje puede ser más opresivo, más predatorio, que los mismos poderes públicos; no solamente a los poderes estatales, también a los poderes sobre estatales.” (SCJN, 2021).

El Estado de Derecho y el Sistema Político Democrático son importantes en la salvaguarda de derechos fundamentales y en la preservación de la democracia, se encuentran intrínsecamente vinculados con la Teoría Garantista de Luigi Ferrajoli. En este contexto aplicado al papel del Ombudsman debido a que actúa como un mecanismo para la protección de los derechos humanos. Al estar arraigado en la Constitución, el Garantismo Constitucional busca asegurar la protección y ejercicio efectivo de los derechos humanos a través de un sistema jurídico que garantice su respeto en todas las esferas del poder del Estado. La base para un funcionamiento idóneo del sistema Ombudsman radica en un marco, donde se reconoce la importancia de la subordinación a la ley de todos los poderes y la garantía de los derechos estipulados en la Constitución.

La Teoría Garantista, enlazada con el Estado de Derecho y la democracia, ofrece un modelo de derecho y sistema político orientado a asegurar los derechos subjetivos. Este enfoque multidimensional de Ferrajoli va más allá de la dimensión política formal de la democracia, establece la legitimidad de cada decisión en procedimientos que aseguren la conformidad con la voluntad de la mayoría. En este sentido, el Ombudsman se erige como un pilar institucional dentro del contexto democrático, garantizando la protección de los derechos humanos y ejerciendo un control sobre los poderes, ya sean públicos, económicos o privados.

1.1.1 Derechos Fundamentales y Derechos Humanos

Los derechos fundamentales son un elemento altamente significativo en el tema de los derechos humanos y el sistema Ombudsman, éstos son derechos inherentes a todos los seres humanos, que son reconocidos y protegidos por la ley, usualmente en constituciones o tratados internacionales vinculantes, con el propósito de garantizar la dignidad, la libertad y la igualdad de las personas.

Para Ferrajoli, “los derechos fundamentales se constituyen como la ley del más débil en oposición a la ley del más fuerte que regiría en su ausencia. Es por esto que la protección de estos derechos no puede quedar en manos de esas mayorías, siempre contingentes, que son las principales amenazas para los derechos y también su objeto principal de control.

Un rasgo característico de los derechos fundamentales que explica su ineficacia sobre todo en el orden internacional. A diferencia de los derechos patrimoniales cuyas garantías nacen junto con los derechos garantizados —la deuda junto al crédito, la prohibición del daño junto al derecho real de propiedad— los derechos fundamentales son establecidos directamente por normas generales, y no surgen con sus garantías¹², que bien pueden faltar —y de hecho faltan, sobre todo en el derecho internacional. Por tanto, necesitan reglas de actuación que introduzcan a escala nacional y escala global las garantías principales y la correspondiente institución de garantías.” (SCJN, 2021).

Los derechos fundamentales y los derechos humanos se entrelazan como los pilares esenciales que salvaguardan la dignidad, la libertad y la igualdad inherentes a toda persona. Los derechos fundamentales, reconocidos en las constituciones y tratados internacionales, representan un conjunto de libertades individuales y derechos sociales que protegen a los individuos de abusos estatales o de terceros, y forman el núcleo de

¹² El término Garantía es utilizado a lo largo de todo este trabajo de investigación como el mecanismo que ayuda a cumplir y garantizar ese derecho, en ningún caso como sinónimo de derecho, en el marco de la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011 en los Estados Unidos Mexicanos.

los derechos humanos universales, inalienables e indispensables para el desarrollo integral de la sociedad.

Con la finalidad de tener una aproximación teoría a que son los derechos humanos, mencionaremos la definición de la CNDH, la cual menciona que:

“Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.” (CNDH, 2023).

La Teoría Garantista, desarrollada por Luigi Ferrajoli, establece un enfoque normativo y legal que busca salvaguardar los derechos fundamentales, incluidos los derechos humanos en el marco constitucional, mediante la garantía y protección efectiva de los individuos frente al poder estatal. Esta teoría postula que los derechos fundamentales son la base de un sistema jurídico justo y equitativo, y propone que el Estado debe asegurar su respeto y aplicación a través de mecanismos y procedimientos legales idóneos, tales como el control de constitucionalidad y la protección judicial, con el fin de prevenir cualquier forma de arbitrariedad y proteger la dignidad humana en todas las esferas de la vida social y política.

1.2 Enfoque Basado en Derechos Humanos

El presente trabajo de investigación se elabora desde la perspectiva de Derechos Humanos, en particular del que es conocido como Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH),¹³ la cual en palabras de Gloria Ramírez "... consiste en la aplicación de las normas y los estándares establecidos en la legislación internacional de los derechos humanos para las políticas y prácticas relacionadas con el desarrollo. Se sustenta en la observación de que el desarrollo humano sostenible depende y contribuye al ejercicio conjunto de los derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales. Son principios fundamentales son la universalidad, la rendición de cuentas y la participación" (Ramírez, 2022).

El Enfoque Basado en los Derechos Humanos como primer eje de este trabajo de investigación es un conjunto de criterios normativos, teóricos y conceptuales que son aplicados ampliamente en las investigaciones sobre el desarrollo humano, compliance, rendición de cuentas, desarrollo institucional y aplicación del Estado de derecho con estándares internacionales que interaccionan con derechos humanos y dirigido promover y proteger los mismos.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos menciona que el objetivo del enfoque basado en derechos humanos "... es analizar las desigualdades que se encuentra en el corazón de los problemas de desarrollo y de corregir las prácticas discriminatorias las distribuciones injustas de poder que impiden el desarrollo y que menudo resultan en personas que se quedan atrás". (ONU, 2003).

Bajo este enfoque los planes, políticas y procesos de desarrollo de las instituciones entre ellos los derechos humanos están claras a un sistema de derechos y obligaciones correspondientes establecidas por el derecho internacional, incluidos todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. En este enfoque basado en los derechos humanos tiene los principios de universalidad, indivisibilidad, igualdad, no discriminación, participación y rendición de cuentas.

¹³ Es una traducción literal al español del concepto en inglés Human Rights Based Approach (HRBA).

Transversalización del Enfoque basado en de Derechos Humanos

La transversalización del enfoque basado en derechos humanos se refiere a la integración y aplicación sistemática de los principios y normas de otras perspectivas que promueven visiones, planes, programas, políticas públicas o ideas que favorezcan la expansión de la defensoría de los derechos humanos, en particular el EBDH en el contexto mexicano es compatible con tres de ellas, Perspectiva de Género, Perspectiva Intercultural y la Perspectiva de Discapacidad, las cuales podemos describir de la siguiente manera:

a) La Perspectiva de Género: en palabras de Gloria Ramírez “La perspectiva de género, es una manera de interpretar el mundo, desde una mirada holística, comprendiendo una dimensión de género que no se agota en dos categorías y descarta el heteropatriarcado. Es una construcción social y cultural que representa una nueva forma de concebir a la humanidad desde la integralidad y la indivisibilidad de los derechos humanos, pero también desde la reivindicación feminista de las mujeres, que buscan construir nuevas relaciones entre hombres y mujeres para desmontar los mandatos de género y construir un mundo igualitario, justo y con rostro humano.” (Ramírez, 2020).

b) Perspectiva Intercultural (Personas, Pueblos y Comunidades indígenas): Según la Suprema Corte “La interculturalidad implica una aproximación pluralista al sistema jurídico que permita reconocer las múltiples realidades que existen dentro del estado mexicano. Las personas juzgadoras deben otorgar un verdadero espacio a los sistemas normativos de las comunidades indígenas en la resolución de casos.” (SCJN, 2021).

c) Perspectiva de discapacidad: Según la CNDH “La perspectiva de derechos humanos obliga a considerar a las personas con discapacidad como seres humanos que requieren que se realicen ajustes específicos para disfrutar de todos los bienes y servicios públicos y privados, por ejemplo, crecer dentro de una familia; asistir a la escuela y convivir con sus compañeros, y trabajar y participar en la vida pública y política del país” (CNDH, 2014).

El enfoque basado en derechos humanos, cuando se transversaliza con éxito, se integra con la perspectiva de género, la perspectiva intercultural y la perspectiva de discapacidad como componentes fundamentales de su implementación. Esto significa que no solo se reconoce la importancia de garantizar igualdad y no discriminación de género en todo, sino que también se valora la diversidad cultural y el trabajo para eliminar las desigualdades y prejuicios arraigados en las diferentes formas. Además, se presta especial atención a las necesidades y derechos de las personas con discapacidad, promoviendo la inclusión y accesibilidad en todos los ámbitos de la sociedad. El enfoque basado en derechos humanos se convierte en una herramienta poderosa para construir una sociedad más inclusiva, justa y respetuosa en beneficio de todas las personas.

1.3 Aproximación histórica y conceptual a la figura del Ombudsman

El origen de la palabra “Ombudsman” según Gloria Ramírez se remonta al siglo XVI en Escandinavia, de manera más precisa en lo que actualmente es Suecia y que antiguamente estaba unido a Finlandia, la palabra es un vocablo de origen nórdico, y la autora menciona lo siguiente respecto a la raíz de la palabra:

“OMBUD: etimológicamente, persona que actúa como vocero o representante de otra. En sueco tiene estas acepciones: representante, comisionado, protector o representante del Parlamento y, en consecuencia, protector de los derechos de los ciudadanos.

Jorge Maiorano, Fix-Zamudio, Donald Rowart y Gonzalo Armienta, coinciden en que el origen del Ombudsman se localiza en el continente europeo, particularmente en Suecia. Este es el primer país que crea una figura para promover y proteger los derechos de los ciudadanos ante las omisiones o faltas del poder público.” (Ramírez, 2009).

Fix-Zamudio menciona que la institución Ombudsman puede describirse como:

“Es el organismo autónomo, cuyo titular es designado por el legislativo a propuesta del ejecutivo, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados; gestionar la pronta resolución de las

cuestiones planteadas, y de no ser posible, investigar dichas impugnaciones, para que si se considera que han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones; presentar informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas." (Fix-Zamudio, 1993).

Por su parte el Carpizo define la institución escandinava del Ombudsman de la siguiente manera: "El ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia, pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias". (Carpizo, 1997).

1.3.1 Aproximación teórica a los organismos autónomos

Dentro del marco del segundo eje, encuadramos la normatividad jurídica, la cual es fundamental para la CNDH pues es lo que faculta a esta institución como una entidad autónoma en su naturaleza; conlleva elementos que están enmarcados en los Principios de Paris, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Según Jaime Cárdenas:

"...los órganos constitucionales autónomos se caracterizan por contar con las siguientes notas: 1) Autonomía orgánica e independencia funcional; 2) Mecanismos de integración no provenientes del poder ejecutivo –generalmente determinados en y por el poder legislativo- y un estatuto para que sus titulares cuenten con imparcialidad y con ello se fortalezcan las condiciones de objetividad del propio órgano; 3) Apoliticidad porque se entienden como órganos técnicos y no políticos; 4) Inmunities para que realicen sus funciones sin presiones indebidas; 5) Responsabilidades frente a los ciudadanos y al poder legislativo; 6) Transparencia para que en su funcionamiento se eviten actos de corrupción; 7) Intangibilidad porque

se consideran órganos permanentes y no coyunturales; y, 8) Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho para evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos al interior.” (Cárdenas, 2015).

Lo anterior mencionado por Jaime Cárdenas es altamente significativo porque la CNDH al ser parte de los organismos autónomos del Estado está dotado constitucionalmente de las competencias mencionadas por el autor y con ello también adhiere el punto B.2 de los principios de Paris, que menciona lo siguiente:

“La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.” (ONU, 1992).

1.3.2 El Ombudsman sueco

Gloria Ramírez y Héctor Fix-Zamudio coinciden que es en 1809 cuando la figura del Ombudsman alcanza el nivel constitucional a través de su codificación en la Carta Magna de Suecia y se integra así a la vida institucional de ese país; se establecieron sus facultades y surgieron algunas de las cualidades como figura mediadora, procuradora de justicia y defensora que serían fundamentales para su difusión.

La institución del Ombudsman sueco recibe en primera instancia su legitimación de la ley, y su actividad es realizada con base en la misma; siendo sus objetivos: salvaguardar el principio de Estado de derecho y proteger que los derechos fundamentales de los ciudadanos vigilando que no sean violados por las autoridades, teniendo la obligación de garantizar que los tribunales y las autoridades gubernamentales observen las disposiciones de la Constitución referentes a la objetividad e imparcialidad de la ley.¹⁴

¹⁴ Congreso Internacional La experiencia del Ombudsman en la actualidad, Memoria, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, pp. 60

El Parlamento es el órgano que lo designa, y es seleccionado por un cuerpo especial de 48 electores previamente elegidos por los miembros de las cámaras. El Parlamento puede darle directivas generales, pero nunca instrucciones específicas.

Según Aguilar Cuevas “para ocupar el cargo de Ombudsman se requiere que sea una persona de reconocida solvencia moral y prestigio jurídico, de honradez y honorabilidad. Por otra parte, el acuerdo de designación requiere de un alto grado de consenso de los 48 electores, evitándose sobre todo que sea un hombre "de Partido", o que sea elegido gracias a la fuerza de uno en especial” (Aguilar Cuevas, 1991).

Aguilar Cuevas menciona que la duración del Ombudsman sueco en su cargo es de 4 años con la posibilidad de reelegirse hasta por tres períodos. El Parlamento tiene la facultad de destituirlo por causas justificadas¹⁵, o puede ser removido de su cargo en el caso de que éste cometa un delito y se le condene. Cabe hacer notar que desde 1809 ningún ombudsman sueco ha sido removido de su puesto dentro del plazo estipulado, y que la duración de su cargo de 4 años respecto a la del Parlamento que es de 3 años es una condición que le garantiza independencia con respecto al mismo.

Así Aguilar Cuevas habla sobre las facultades del Ombudsman:

“Los Ombudsman suecos supervisan en nombre del Parlamento a los Tribunales, a las Autoridades Administrativas y al Gobierno Local, es decir supervisa la actuación de prácticamente todas las Autoridades Estatales y Municipales, Civiles, Militares, Policiales, inclusive Empresas Paraestatales por realizar estas funciones ejecutivas públicas, y al Clero debido a que la Iglesia oficial del Estado es la Luterana y al recibir fondos por parte del mismo es considerada como un servidor público más. No tiene facultades para supervisar a los miembros del Parlamento, al Canciller de Justicia, a los ministros del Gabinete, los miembros de los Consejos Municipales, miembros de la directiva del Banco Central, los comisionados de la oficina de la Deuda Nacional, los miembros de la Junta Administrativa, del Comité Electoral, de la Oficina de Apelaciones y el Rey como jefe de Estado quedan por completo al margen de cualquier tipo de fiscalización por parte del Ombudsman.” (Aguilar Cuevas: 1991).

¹⁵ Las causas justificadas son corrupción, homicidio doloso o algún delito que atente contra la dignidad e integridad de otra persona o grupo.

Según la misma Institución Ombudsman de Suecia, tiene la libertad de valorar la queja y de admitirla o rechazarla si es que ésta no es de su competencia, si no es de su competencia orienta al quejoso sobre que recurso es el adecuado para satisfacer su demanda. Una vez admitida la queja si existieran las pruebas suficientes para creer que un funcionario público a cometido algún delito en su trabajo, el Ombudsman Sueco tiene la posibilidad de:

- Iniciar un proceso legal en contra de un funcionario público.
- Iniciar procedimientos disciplinarios.
- Poder amonestar o criticar al funcionario o funcionarios culpables.
- Emitir una Recomendación para un mejor servicio.
- Sugerir o pedir una enmienda a las reformas legislativas.

Sin embargo, los Ombudsman suecos no pueden cambiar ninguna decisión que fue emitida por los tribunales o dependencias gubernamentales, tampoco pueden hacer pronunciamientos respecto a la aplicación de la ley por parte de estos algo que se trasladó al modelo mexicano de este sistema no jurisdiccional. Hay que hacer notar que todas las recomendaciones emitidas por el Ombudsman tienen un carácter no vinculatorio, y pueden adoptar la forma de sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión. (Castro, 1995).

Es por lo tanto el Ombudsman sueco es una institución flexible a lo largo del tiempo que le ha permitido subsistir y mantenerse vigente a pesar del tiempo y del cambio de todo el entorno social que le vio nacer. Además, este carácter le ha permitido su adaptación en otros países con diferentes sistemas políticos y sociales.

Cada país entre ellos México ha dotado a la figura del Ombudsman de características propias de acuerdo con sus propias necesidades, por lo que en el siguiente punto veremos cómo esta figura se consolida en la historia de nuestro país, con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al frente del Dr. Jorge Carpizo McGregor, primer Ombudsman Mexicano en el año de 1990.

1.4 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Mediante un decreto presidencial emitido por el presidente Carlos Salinas de Gortari el 6 de junio de 1990, se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), como órgano desconcentrado de la Secretaría de gobernación. Sin embargo, es a partir de enero 1993 cuando México adopta la figura del Ombudsman a nivel constitucional¹⁶ a través de la CNDH como la institución principal de su sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos.

Según Héctor Fix-Zamudio la CNDH en su origen como ente del Estado en su origen tenía las siguientes características y funciones: "La CNDH es el organismo autónomo, cuyo titular es designado por el legislativo a propuesta del ejecutivo, con la función esencial de fiscalizar la actividad administrativa; gestionar la pronta resolución de las cuestiones planteadas, y de no ser posible, investigar dichas impugnaciones, para que si se considera que han afectado indebidamente los derechos e intereses legítimos de los propios reclamantes, formular recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas, con el objeto de lograr la reparación de las citadas violaciones; presentar informes públicos especiales y periódicos sobre las cuestiones investigadas y sugerir reformas y modificaciones a las prácticas, los reglamentos y las leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos" (Fix-Zamudio, 1993).

El inicio de la CNDH se dio con el Jorge Carpizo MacGregor como primer Ombudsman mexicano con el nombre oficial de presidente de la CNDH, quien dejaba su puesto como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a petición del presidente Carlos Salinas de Gortari con la finalidad de llevar esta institución en la etapa de construcción institucional.

En su obra *Derechos Humanos y Ombudsman* de Jorge Carpizo (1993) comenta que fue el quien hizo la sugerencia al presidente Salinas de crear la institución Ombudsman con rango constitucional con el fin de fuera independiente de la SEGOB.

¹⁶ Se adhiere al artículo 102 apartado B.

1.4.1 Entorno nacional e internacional en la creación de la CNDH

La creación de la CNDH se da en un contexto internacional complicado, esto debido a dos eventos en especial que, pese a ser uno de carácter internacional y otro nacional van ligados a la creación de la Comisión, esto debido a que el asesinato de la defensora de derechos humanos Norma Corona incidió fuertemente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como mencionaremos más adelante.

Según Diana Lastiri en El Universal, el día 21 de mayo de 1990 la defensora de derechos humanos y periodista Norma Corona Sapién fue asesinada con arma de fuego por Mario Alberto Treviño excomandante de la Policía Federal Judicial en Culiacán, Sinaloa tras revelar y documentar abusos policiacos y posibles nexos de la Policía Municipal y Federal de esa localidad con el narcotraficante Héctor Palma conocido como “El Güero” perteneciente al Cartel de Sinaloa. (Lastiri, 2020). Lo que desato una ola de indignación por el crimen.

El suceso específico que detona la persecución y posteriormente la muerte de Norma Corona por Mario Alberto González Treviño “es una investigación sobre el homicidio de tres ciudadanos venezolanos con la participación de la policía de Culiacán por orden de Héctor Palma, quien era considerado en esa época como una de las cabezas del cartel de Sinaloa junto a Joaquín Guzmán e Ismael Zambada, y que puso la atención de las autoridades federales sobre el cartel de Sinaloa que hasta ese momento habían logrado llevar un perfil bajo.” (Proceso, 1991).

La ola de indignación por el asesinato de Norma Corona creció a nivel internacional donde principalmente dos organizaciones no gubernamentales, Americas Watch¹⁷ (AW) y Amnistía Internacional (AI) alzaron la voz para promover y visibilizar el caso ante los medios a nivel internacional con el lema “*En México se violan derechos humanos y el Estado no hace nada*” con el fin de denunciar el carácter omiso del gobierno mexicano. El evento tuvo especial impacto en Estados Unidos donde incluso el caso fue llevado a instancias gubernamentales como el Senado.

¹⁷ Actualmente conocida como Humans Rights Watch.

Un elemento de presión para el Gobierno de México fue el informe publicado en 1991 por Americas Watch titulado “*Derechos Humanos en México: una política de impunidad*”, donde se acusaba al Estado mexicano de ser omiso y en ocasiones cómplice de violaciones a derechos humanos, lo que coincidió con el momento histórico de apertura de la economía mexicana al mundo en el marco del neoliberalismo, que lleva a que el gobierno conceda una gran importancia a lo que se decía en el exterior sobre México.

En el contexto internacional comenzaban las primeras pláticas informales entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá para la firma de un tratado comercial entre los tres países que fuera más allá de un acuerdo bilateral o comercial, este convenio se tenía pensado como la integración económica de América del Norte, que tenía como objetivo armonizar las relaciones comerciales, laborales, de transporte, energéticas, migratorias y de derechos humanos. A esto se le llamo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹⁸.

Los derechos humanos son un tema fundamental en la agenda internacional de los Estados Unidos desde mediados del siglo XX, el gobierno estadounidense tenía una política muy estricta con sus socios comerciales en este rubro, algo que surgió a partir de matanza en la plaza de Tiananmen, instaurando una doctrina que le prohibía firmar acuerdos de cualquier índole con países que no garantizarán el respeto a los derechos humanos (Amnistía Internacional: 2006).¹⁹

Según Abraham Mulder, la presión llegó a tal nivel que algunos congresistas demócratas pedían incluir una cláusula democrática en el TLCAN e incluso hubo audiencias en temas de derechos humanos en el marco de las negociaciones del Tratado, lo que hubiera condicionado seriamente la firma del acuerdo trilateral entre Estados Unidos, México y Canadá. En el contexto internacional era necesario revertir la idea de que México era un país en donde se violaban los derechos humanos bajo

¹⁸ Actualmente conocido como Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

¹⁹ Según Amnistía Internacional en su obra “China. La Plaza Tiananmen. La matanza de junio de 1989 y sus consecuencias” los Estados Unidos fracturaron su relación con China en materia comercial a partir de dicho evento conocido como la matanza de Tiananmen. (Amnistía Internacional, 1990).

el consentimiento del Estado, ya que uno de los intereses prioritarios de la administración del presidente Salinas era la firma del Tratado del Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá antes de finalizar su sexenio. (Mulder, 1997).

Con el fin de dar cauce a la demanda ciudadana y mitigar la presión internacional de justicia por el feminicidio de Norma Corona, Salinas de Gortari con la asesoría jurídica de Jorge Carpizo que dio el primer paso a dos semanas del asesinato de Norma Corona con la transformación de la Dirección General de Derechos Humanos en la Unidad Desconcentrada de Derechos Humanos de la SEGOB, con el compromiso asumido de otorgarle autonomía de los poderes de la Unión y el nombramiento del titular debería ser consensuado por dos de ellos antes de la entrada en vigor del TLCAN el 1° de enero de 1994. (Carpizo, 1998).

La experiencia de Jorge Carpizo en el tema del Ombudsman, le llevo a presentar la propuesta de la CNDH como un organismo autónomo a Carlos Salinas, su papel como miembro fundador de la Academia Mexicana de Derechos Humanos desde 1984, así como su participación en congresos, seminarios internacionales y su labor en la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios en 1985, le dieron el perfil idóneo desde la óptica presidencial para respaldar el trabajo de creación de la Comisión desde sus inicios.

En este contexto, el día 6 de junio de 1990 comenzó la construcción institucional con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un marco de autonomía de la SEGOB, a través de un decreto presidencial, pero con el compromiso de una transformación constitucional antes de enero de 1994. Al respecto Jorge Carpizo comentó lo siguiente:

“La causa principal de la creación de la CNDH fue el aumento alarmante de las violaciones de los derechos humanos cometidas principalmente por los ministerios públicos y policías federales, estatales y municipales que tenían a su cargo la lucha contra el narcotráfico. Acontecieron casos que alarmaron e indignaron a la sociedad mexicana y que dieron la vuelta al mundo”. (Carpizo, 1999).

La creación de la CNDH bajo el principio legal de autonomía ideado por Carpizo y presentado por el Gobierno de México dejó satisfecho tanto al Senado de los Estados Unidos como a los gobiernos federales encabezados por George Bush (1989-1993) así como al encabezado por William Clinton (1993-2001), debido a que desde su concepción como institución autónoma tenía características muy similares a instituciones como la Reserva Federal, la Comisión de Competencia Económica, la Comisión de Bolsa y Valores o la Oficina Federal del Ombudsman algunas con más de un siglo de independencia de otros poder del poder ejecutivo.

Al respecto Jorge Carpizo comentó:

“No cabe duda que el momento más trascendente para el desarrollo de los derechos humanos durante este siglo en México, después de la consagración de los derechos sociales en 1917, es el de la creación del ombudsman mexicano, es decir de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; organismo aún no entendido cabalmente en su función y trascendencia no sólo por el pueblo lego en la materia, o por autoridades de muy bajo nivel en la procuración de justicia, que han visto en la institución un freno a su acostumbrado actuar impune, sino incluso, por desgracia, por distinguidos miembros de nuestro más alto tribunal.” (Carpizo, 1999).

México asumió el compromiso de que la reforma constitucional que le daría autonomía del poder ejecutivo estaría lista antes de la entrada en vigor del TLCAN y así fue al concretarse en septiembre de 1992 cuando una reforma constitucional le otorgo personalidad jurídica propia²⁰ y la obligación de la o él Ombudsman de ser aprobado por el Senado, con lo cual los Estados Unidos y Canadá retiraron de la negociación cualquier intento de incluir la cláusula democrática en el cuerpo del tratado por temas de derechos humanos o estado de derecho y a su vez el gobierno mexicano a través de la CNDH creaba un organismo que en teoría evitaría la repetición de casos como el de Norma Corona donde hubiera abusos de la autoridad por acción u omisión.

²⁰ Presupuestalmente siguió dependiendo de asignaciones directas del Poder Ejecutivo hasta el 13 de septiembre de 1999, por lo cual no contaba con una autonomía total, aunque en lo legal, ya lo era.

1.4.2 Marco Jurídico de la CNDH

El marco jurídico de la presente investigación es fundamental para comprender los alcances y limitaciones dentro del ordenamiento legal de la CNDH en los Estados Unidos Mexicanos. En este caso en particular existen cinco elementos que son primordiales para el análisis dos de carácter internacional: Principios de París de 1993 y Conferencia y Programa de Acción de Viena de 1993 y tres de carácter nacional: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, La Ley de la CNDH de 1993 y el Reglamento Interno de la CNDH de 2003.

En el marco internacional primeramente tenemos Los Principios de París que son fundamentales porque es el parámetro determinado por la organización de las Naciones Unidas para el diseño institucional y operativo de todas las instituciones nacionales de derechos humanos y es supervisado por la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) un organismo de Naciones Unidas Derechos Humanos fundado en 1993 durante la Conferencia Internacional de Túnez la cual tiene como objetivo principal coordinar todas las actividades de la Red de instituciones nacionales agremiadas a la cual pertenece la CNDH, es una entidad jurídica que asesora y dicta lineamientos a nivel internacional.

En segundo término tenemos a la Conferencia de Viena a la cual fue celebrada en 1993 y que determinan los programas y planes de acción a seguir en la protección de los derechos humanos, la importancia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), esta declaración es importante porque refuerza los principios de universalidad pero su aportación más importante para las INDH es incorporar a la sociedad civil como un eje rector fundamental en la defensa y promoción de los derechos humanos.

A nivel nacional el marco jurídico de la CNDH está compuesto por la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley de la CNDH el reglamento interno de la CNDH, estos tres elementos que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano son la base de la operación legal de la Comisión y le otorgan las atribuciones y competencias necesarias para la defensa y promoción de los derechos

humanos el otorgan el principio de certeza jurídica a la CNDH como un organismo autónomo y una institución nacional de derechos humanos.

Principios de París de 1993

Los Principios de París son elaborados en el primer *“Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”*, celebrada en París del 7 al 9 de octubre de 1991. Fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la Resolución 1992/54, de 1992, reafirmada por la Asamblea General con la Resolución 48/134 de 1993. Los Principios de París se relacionan con el estatus y funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), tales como comisiones de derechos humanos y defensorías del pueblo (Pohjolainen, 2006).

Además de intercambiar puntos de vista sobre las disposiciones vigentes para la protección de derechos humanos a nivel nacional, los participantes formularon un conjunto de recomendaciones sobre el papel, la composición, condición y funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos. (ONU-OHCHR, 2010)

En los siguientes puntos se analizan y describen las disposiciones legales aplicables a las instituciones defensoras del pueblo y Ombudsman, según los Principios de París (ONU, 1993):

1. Competencias y atribuciones para instituciones Ombudsman,
2. La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos,
3. La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición,
4. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:

- a) Presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos;
- b) Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;
- c) Alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;
- d) Contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
- e) Cooperar con las Naciones Unidas y todos sus organismos, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;
- f) Colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;
- g) Dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza.

Los principios de París establecen cual debe ser su composición y cuales deben ser sus garantías de independencia para instituciones Ombudsman (ONU, 1993). Las cuales son:

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos.

- Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas en particular: juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
- Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
- Los universitarios y especialistas calificados;
- El Parlamento;
- Las administraciones (de incluirse, sólo a título consultivo).

2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.

3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.

Conferencia y Programa de Acción de Viena de 1993

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 organizada por las Naciones Unidas. La aprobación de la Declaración y el Programa de Acción de Viena fue de gran ayuda para los múltiples esfuerzos encaminados a lograr la observancia de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Facio, 2011).

El evento fue determinante en temas de derechos humanos, derechos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas y derechos de los niños y niñas, según la ONU: “Los 7,000 participantes en la Conferencia de Viena superaron importantes diferencias para elaborar un documento final convincente que pusiera de relieve el carácter indivisible e interdependiente de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, que se refuerzan mutuamente” (ONU, 1993).

“La Declaración y el Programa de Acción de Viena” reforzaron importantes principios, entre ellos la universalidad de los derechos humanos y la obligación de los Estados de acatarlos. Además, proclamó inequívocamente los derechos de la mujer, Alda Facio comenta “por primera vez las mujeres han sido consideradas como seres humanos de pleno derecho por una conferencia internacional de las Naciones Unidas. De hecho, esto representa un parteaguas, a partir del cual se empieza a tratar a las mujeres como seres humanos de pleno derecho en la legislación internacional, lo que ha contribuido a enriquecer las legislaciones en general y su puesta en práctica, a la vez que ha beneficiado a otros grupos sociales discriminados” (Facio, 2011).

En materia de derechos de la mujer se acordó la creación de un Relator Especial sobre la violencia contra la mujer²¹ que posteriormente se transformaría en la Relatora Especial violencia contra las mujeres y las niñas. Alda Facio destaca que la Conferencia de Viena de 1993 fue un parteaguas para cambiar la percepción de que las mujeres eran un “sector” diferente al modelo de lo humano declarando oficialmente por primera vez que los derechos de las mujeres son derechos humanos. Lo que derivó en una redefinición de los intereses y necesidades de las mujeres (Facio, 2011).

²¹ Mismo que entraría en funciones hasta 1994.

En el documento resolutivo de la Conferencia se establece, la promoción y protección de los derechos se confirmó como un elemento central de la identidad y el propósito de las Naciones Unidas, lo que llevó a adoptar la crucial decisión de establecer el cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la creación de una corte penal internacional permanente.

El documento elaborado por ONU estableció que “Cada vez que esos derechos se violan o son amenazados, la voz del Alto Comisionado se levanta coherente, clara y resonante en favor de la dignidad y la rendición de cuentas” (ONU, 1993). La Conferencia de Viena fue importante en la lucha de la humanidad por los derechos humanos.

Influencia de la Conferencia de Viena de 1993 sobre la CNDH

Uno de los resultados más concretos y altamente relevantes es el reconocimiento mundial que se le dio a las instituciones nacionales de derechos humanos como importantes promotores independientes de los derechos humanos independientemente si pertenecían a un sistema jurisdiccional o no.

Según datos de la ONU:

“...a comienzo de los 90 había menos de diez instituciones de ese tipo; actualmente hay 101, internacionalmente acreditadas. El papel central que desempeñaban las organizaciones no gubernamentales fue el tema distintivo de la Conferencia. Desde entonces, la sociedad civil ha evolucionado y se ha ampliado, con la participación de numerosas organizaciones nacionales de derechos humanos. Esos defensores de los derechos humanos son los héroes del presente, a los que hay que seguir prestando apoyo frente a las amenazas, el acoso y la resistencia de muchos sectores.” (ONU, 1993).

El programa de acción de la Conferencia de Viena tuvo entre sus principales puntos el que los Estados crearan instituciones sobre derechos humanos, pero también incorporar a las organizaciones de la sociedad civil para ser acompañantes de las instituciones nacionales y así fomentar una cultura de promoción y defensa de los derechos humanos en un sistema que pudiera coexistir y que fuera vigilante de los entes estatales.

En 6 puntos de acción que son los números 10, 20, 36, 74, 82 y 86, la Convención de Viena establece aquellos puntos que las instituciones nacionales deben seguir para maximizar sus funciones en materia de defensa y por primera vez a nivel internacional se adhería la facultad de “promocionar los derechos humanos”.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La protección y defensa de los Derechos Humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El día 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios (CNDH, 2011).

Artículo 102, apartado 2:

“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. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión

Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

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

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución” (CPEUM, 1917).

Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier persona servidora pública, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

De acuerdo al artículo 105 fracción II inciso g) de la Carta Magna, la presidencia de la CNDH, puede presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, en un plazo de treinta días naturales posteriores a la publicación de la expedición, reforma o modificación de leyes de carácter federal y estatal, así como de tratados internacionales cuando se estime que vulneren derechos humanos y resulten incompatibles al texto constitucional o tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La CNDH se integra al sistema jurídico mexicano en su modalidad no jurisdiccional, su carácter defensor y conciliatorio fue fundamental para tener un organismo protector de

los derechos humanos que funcionará como un sensor del trabajo de las autoridades en los tres niveles de gobierno.

La ley de la CNDH fue una iniciativa directa del primer Ombudsman, el cual asumió el cargo el 6 de junio de 1990, durante 2 años la Comisión no contó con ninguna ley propia, sólo contaba con el Reglamento de Operatividad de la Secretaría de Gobernación, como lo narra Jorge Carpizo en sus memorias, *“Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los derechos humanos”*, mismo que con su conocimiento jurídico, determinó la importancia de darle autonomía a nivel de rango constitucional con el fin de dotarla de personalidad jurídica propia y armonizarla con los Principios de París.

“Es en 1992, cuando Jorge Carpizo y su equipo jurídico entre los que se encontraba Luis Raúl González Pérez, comenzaron a trabajar en la ley de la CNDH misma que tendría un objetivo en particular y era elevar a la comisión como un organismo con rango constitucional algo fundamental para darle autonomía, personalidad jurídica, tener gestión propia de su presupuesto, gestión interna y desvincularse plenamente de la Secretaría de Gobernación.” (CNDH, 1992).

La CNDH en el artículo segundo de su ley, es descrita como: “un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.”

La CNDH como lo marca el artículo sexto de su Ley, tendrá las siguientes atribuciones (CNDH, 1993):

1. Recibir quejas por presuntas violaciones a derechos humanos
2. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones a derechos humanos por acciones u omisiones.
3. Formular recomendaciones no vinculatorias y denuncias ante las autoridades.
4. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto a las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos.
5. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurrieran los organismos de derechos humanos y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de derechos humanos por parte de las autoridades locales.

6. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la solución inmediata del conflicto.
7. Impulsar la observancia de los derechos humanos.
8. Proponer a las autoridades del país, que, en el uso exclusivo de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones legislativas y reglamentarias.
9. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos.
10. Expedir su reglamento interno.
11. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.
12. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social.
13. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen en el territorio nacional el cumplimiento de los tratados, convenciones y acuerdos signados y ratificados por México.
14. Proponer al ejecutivo federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.
15. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna cámara del Congreso de la Unión, algún gobernador, él o la Jefa de Gobierno o algún congreso local.²²
16. Los demás que le otorgue algún otro ordenamiento legal mexicano.

Cabe señalar que la CNDH cuenta con tres imitantes al momento de abordar temas relacionados con la protección de derechos humanos:

- a) No puede emitir observaciones dirigidas a autoridades judiciales federales.
- b) No puede emitir recomendaciones dirigidas a autoridades electorales.
- c) No puede mediar o intervenir en casos entre particulares.
- d) No puede hacer interpretación sobre disposiciones constitucionales.
- e) No puede emitir observaciones o incidir sobre consultas formuladas por autoridades.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El reglamento interno de la CNDH como su nombre lo indica es el documento que rige la vida interna de todos los elementos internos que conviven en el ambiente institucional

²² Atribución adquirida en el año 2011 como resultado de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos.

de la comisión son normados y reglamentados por este documento, el cual tiene por objetivo regular la vida interna de la institución, que a diferencia de la ley que tiene por objetivo normar las relaciones externas o interinstitucionales de la CNDH.

El reglamento interno de la CNDH es resultado de una reforma a la Ley de la Comisión en enero de 2001 que le permitió crear su propio reglamento, mismo que comenzó a trabajarse por el Consejo Consultivo en febrero del 2001 y que fuera aprobado y entrado en vigor en 2003, mismo que le permite a la CNDH adecuar sus normas a una estructura legal interna autónoma para poder cumplir con la finalidad de tener un cuerpo legal propio codificado, finalmente el reglamento fue publicado el 29 de septiembre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación forma parte del cuerpo jurídico de la institución.

El reglamento interno tenía por objetivo normar las disposiciones generales, las facultades de la Comisión, las competencias en materia violaciones de derechos humanos, la integración de su estructura administrativa, la estructura del órgano de control interno, el Consejo Consultivo, las visitadoras generales y la Secretaría Ejecutiva. Así mismo, reglamentar todos los procedimientos ante la CNDH desde aspectos como la presentación de una queja y del escrito de queja, calificación del escrito de la queja y tramitación del expediente de queja.

Desde su núcleo, una de las atribuciones constitucionales de la ley de la CNDH es que sea un elemento de conciliación poniendo en el capítulo V del reglamento interno se establecen los mecanismos de la conciliación desde su procedencia, propuesta aceptación o rechazo información al quejoso sobre el trámite de conciliación y seguimiento y todos los elementos que llevan sobre este elemento.

Capítulo VII: “De las Recomendaciones”²³ del Reglamento Interno de la CNDH

El capítulo sexto de las recomendaciones abarca 11 artículos que van del 128 al 139, en los cuales se establecen temas como la investigación, elaboración del proyecto de

²³ Actualizado en agosto de 2006, cuya reforma continua vigente para categorizar el cumplimiento.

recomendación, revisión del proyecto de investigación, aprobación de la recomendación, contenido de las recomendaciones, notificación y publicidad de la recomendación, publicación de la recomendación, aceptación de la recomendación, compromiso de cumplimiento de la recomendación, seguimiento de la recomendación en el artículo 138 del reglamento interno el cual establece 8 categorías de cumplimiento,²⁴ mismas que será analizadas en el capítulo dos en el apartado de José Luis Soberanes.

Artículo 140 del Reglamento Interno: “De las Recomendaciones Generales”

Es partir del año 2001, que como veremos más adelante se crean las recomendaciones generales en el mandato de José Luis Soberanes. Se incorporan a los instrumentos ya existentes de posicionamiento junto a las recomendaciones (o recomendaciones particulares) y recomendaciones por violaciones graves²⁵.

Sin embargo, es a partir de este punto en el año 2003 que surgen las recomendaciones generales en el marco jurídico y normativo de la comisión nacional de los derechos humanos y que faculta a esta entidad en el artículo 123, a emitir las a las autoridades correspondientes, la cual en el artículo menciona lo siguiente:

“La Comisión Nacional también podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.” (CNDH, 2003).

Según dicho artículo: Las recomendaciones generales contendrán en su texto los siguientes elementos:

²⁴ Esta clasificación está presente solo en las versiones del reglamento interno posterior a 2006, año en que entró en vigor las modificaciones a la categorización de cumplimiento de las recomendaciones.

²⁵ Las recomendaciones al mecanismo contra la tortura se crearían hasta el año 2009.

1. Antecedentes;
2. Situación y fundamentación jurídica;
3. Observaciones, y
4. Recomendaciones.

Y el artículo 129 Bis menciona que las recomendaciones generales no requieren aceptación y menciona lo siguiente:

“Las recomendaciones generales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas. Se publicarán en la Gaceta y en el Diario Oficial de la Federación. El registro de las recomendaciones generales se realizará de forma separada, y la verificación del cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales.” (CNDH, 2006).

El artículo 140 y 129 Bis son fundamentales para comprender diversas problemáticas en el marco del sistema de seguimiento y cumplimiento de la CNDH, mismos que veremos en el capítulo 3 y 4.

Capítulo 2: Aproximaciones teóricas, metodológicas y prácticas del sistema de seguimiento de las Recomendaciones Generales 2001-2022

Introducción

El capítulo número tres denominado *“Aproximaciones teóricas, metodológicas y prácticas del sistema de seguimiento cumplimiento de las recomendaciones generales 2001-2022”*, es un capítulo en el cual se abordan las diferentes visiones institucionales e individuales que tienen como objetivo hacer una evaluación de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En este capítulo se hace una revisión analítica de cuatro estudios y sus enfoques metodológicos para la evaluación de las recomendaciones generales emitidas por la CNDH.

El primer estudio trata sobre el informe *“Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017”*, elaborado por la CNDH, la UNAM y la ONU y único documento institucional en su tipo.

El segundo estudio habla desde un enfoque administrativo, de rendición de cuentas y deficiencia presupuestal, se analiza el documento *“Nuestros claros defensores de los derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”* (Magaloni & Mayer-Serra, 2010) elaborado por el CIDE.

En tercer estudio se analiza el cumplimiento en función del desempeño situacional evaluado por la Global Alliance of Human Rights Institutions organismo dependiente del alto Comisionado de los derechos humanos de Naciones Unidas.

Y finalmente, el cuarto estudio es un análisis a partir del estudio elaborado por Human Rights Watch en 2008 el cual tiene como característica especial ser el primer documento que denunciaba a la CNDH en el contexto de una crisis de derechos humanos.

2.1 Teoría y metodologías del sistema de seguimiento y cumplimiento de la CNDH de los estudios.

La CNDH ha sido objeto de estudio por diversas instituciones académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, por así como analizar las diversas metodologías para evaluar el seguimiento y cumplimiento del caso específico de las recomendaciones generales y su desempeño institucional en diversos contextos es fundamental para tener una perspectiva de lo que diversos autores instituciones previamente han establecido como cuestiones positivas y negativas en el quehacer de la protección y promoción de los derechos humanos.

Los cuatro estudios elegidos para contrastar y evaluar a través de un análisis crítico fueron elaborados por la CNDH, la UNAM, ONU, CIDE, GAHRI y Humans Rights Watch. Los diversos enfoques que nos proporcionan estas instituciones van desde lo administrativo, lo legal, lo presupuestal y la política pública.

Se buscaron estudios que metodológicamente aportar a la perspectiva del enfoque de derechos humanos, gobierno y asuntos públicos, con el fin de establecer un análisis crítico desde la visión multidimensional que nos permitirá establecer líneas de análisis en materia de administración pública, legales y sociales sustentadas en metodologías con un fuerte rigor teórico de carácter cuantitativo y cualitativo que se adaptan a las necesidades del trabajo de investigación con el objetivo de tener un espectro sólido sobre lo que previamente se había estudiado sobre las recomendaciones generales emitidas por la CNDH.

2.1.1 “Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017”.

El estudio realizado por la CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) publicado en el año 2018 llamado *“Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017”*, es el primero y único en su tipo emitido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de cumplimiento, seguimiento e impacto de las recomendaciones generales.

Dicho estudio analiza dos elementos como lo son el tema de cumplimiento y el seguimiento de las recomendaciones generales emitidas por la CNDH, situados en el periodo de 2001 a 2017 durante las presidencias de José Luis Soberanes, Raúl Plasencia y Luis Raúl González Pérez. Al hacer un análisis del documento institucional de la CNDH, podemos observar lo importante de esto es que nos da una aproximación teórica a la metodología aplicada en la investigación para el análisis de cumplimiento de las recomendaciones generales desde un enfoque multidisciplinario que abarca campos del conocimiento como son: la Ciencia Política, Sociología, Derecho, Ciencias de la Comunicación y Políticas Públicas.

El estudio es relevante por las metodologías, las diferentes categorizaciones y la sistematización de la información para clasificar los derechos humanos por temas y subtemas utilizadas para analizar las recomendaciones generales en materia de seguimiento, cumplimiento e impacto.

Características del Estudio

El estudio un documento que tiene un enfoque multidisciplinario que tiene por objetivo analizar el cumplimiento y el impacto e intrínsecamente el seguimiento de los instrumentos de posicionamiento con los que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para posicionarse y actuar en materia de defensa de derechos humanos, como lo son (CNDH, 2018):

1) Recomendaciones Generales: las cuales “...promueven las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyen o propician violaciones a los derechos humanos. [...]”.²⁶

2) Informes Especiales: responden a una problemática específica que, dependiendo de la gravedad de la situación o la constante violación a los derechos humanos, responde a un incremento en las quejas emitidas por este hecho. Con los Informes se busca coadyuvar en la elaboración de diagnósticos y brindar un análisis situacional y del marco normativo de la problemática que se trate, con el fin de emitir observaciones y propuestas.²⁷

3) Pronunciamientos: Con ellos se establece una postura pública sobre una situación específica o de un tema particular. También pueden ser documentos de diagnóstico para la homologación de criterios o el establecimiento de lineamientos generales de carácter operativo en materia de garantía y protección de derechos humanos de todas las personas o de grupos poblacionales específicos.²⁸

Según la CNDH, “El enfoque multidisciplinario del estudio tiene por objetivo analizar desde diferentes enfoques de las ciencias sociales, el impacto real de las recomendaciones generales y de los informes especiales que se han emitido desde su creación en el año 2001.” (CNDH, 2018). Según el estudio, el tener una óptica desde diferentes perspectivas científicas de las Ciencias Sociales le permite a la CNDH determinar en qué grado se están cumpliendo y cuál ha sido el efecto las recomendaciones generales en el gobierno federal, los gobiernos estatales, las comisiones estatales y los organismos de procuración y administración de justicia.

El estudio de la CNDH a su vez, además de analizar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones generales, también analiza otros elementos fundamentales para la protección de los derechos humanos, como lo son:

- a) la percepción de cumplimiento de la CNDH.
- b) el análisis contextual con el fin de entender en qué condiciones sociales, económicas y políticas se están emitiendo las recomendaciones generales y a qué

²⁶ Artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, última reforma: 8 de octubre de 2021.

²⁷ Artículo 24 de la Ley de la CNDH, última reforma, última: 25 de junio de 2018.

²⁸ Artículo 57 de la Ley de la CNDH, última reforma, última: 25 de junio de 2018.

autoridades les es más complicado cumplirlas por sus características administrativas y

c) un análisis jurídico desde la perspectiva general, institucional y garantista que tiene como objetivo conocer cuáles están siendo desde el Derecho, los derechos humanos más vulnerados y cuál ha sido la respuesta de la Comisión ante las violaciones generalizadas y sistemáticas de otras instituciones.

En los 11 tomos del estudio, es posible subrayar que cada investigación se enfocó en el análisis de entre 1 y 8 recomendaciones generales para hacer sus investigaciones, esto queda plasmado en cada tomo en su sección de síntesis metodológica.

Clasificación de las recomendaciones

El estudio para su análisis de cumplimiento e impacto plantea las recomendaciones en una categorización de 11 temas, clasificados de la siguiente manera por tomo:

Tomo I: Niñas, niños y adolescentes

Tomo II: Personas Migrantes

Tomo III: Mujeres y género

Tomo IV: Persecución a periodistas

Tomo V: Defensores Civiles

Tomo VI: Áreas naturales protegidas y derechos humanos

Tomo VII: Derechos Humanos en el sistema penitenciario

Tomo VIII: Discriminación

Tomo IX: Procuración y administración de justicia

Tomo X: Derecho a la protección a la salud

Tomo XI: Derechos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas.

El estudio elabora una clasificación propia para el análisis del cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales porque internamente los investigadores que participaron en la elaboración del estudio determinaron que son las áreas a las que mayormente van dirigidas junto con los informes especiales emitidos por la CNDH. Por

ende, a cada uno de los tomos, se le asignó de un y hasta un máximo de trece instrumentos de posicionamiento altamente relacionado con el tema o subtema.

En la presentación del documento general el Maestro Luis Raúl González Pérez, mencionó lo siguiente sobre la clasificación o agrupación temática:

“Es preciso señalar que la agrupación temática no fue tarea fácil, primero porque se determinó evaluar todos los emitidos históricamente hasta ese momento, y luego porque todos estos instrumentos suelen abordar problemáticas de una manera integral, o bien con un alto nivel de focalización, lo que significa que podrían estarse abordando temáticas múltiples que corresponderían a dos o más de los temas o grupos de población asignados, a manera de ejemplo, en la Recomendación General 3/2002, “Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana”, no solo aborda a la población en centro penitenciarios, se enfoca en las internas en su calidad de mujeres, y al mismo tiempo, en sus casos, a su carácter de indígenas, mayores de edad, sujetas a algún tipo de discapacidad, o dentro de algunos de los grupos de LGTBTTTI, VIH y/o SIDA. Lo anterior significó determinar el tema central o la característica principal del grupo de población a que hace referencia el instrumento, para asignar el tema al que pertenecería para efectos del estudio” (CNDH, 2018).

La agrupación temática es un elemento importante debido a que como lo menciona el ex Ombudsperson Luis Raúl González Pérez, se pudieron haber dado una cantidad importante de variaciones sobre como agrupar y clasificarlas, pero ellos dentro de su análisis institucional determinaron que, las once categorizaciones que hicieron fueron las más apropiadas para abarcar la mayoría de las recomendaciones generales hechas más importantes hasta noviembre de 2017, cuando el número total era de 37 emitidas.

Sin duda el hecho de que categorías como grupos altamente vulnerables como los son la comunidad LGTBTTTIQA+²⁹, VIH/SIDA, adultos mayores o discapacidad no estén presentes en ninguno de los tomos, es de llamar la atención, porque son exclusiones importantes y en las cuales si ha habido uso de instrumentos de posicionamiento pero como lo menciona el mismo ex Ombudsman, ellos delimitaron que podrían ser incluidos en el Tomo de discriminación, por las características de las violaciones de las que son víctimas de forma sistemática o generalizada.

²⁹ También conocidos como: Grupos de la diversidad sexual, LGBT, LGBT+, LGBTIQ, LGBTQ, Queers o Grupos Queer.

Alcances del estudio

El análisis del documento *“Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017”* fue elaborado desde la perspectiva institucional, su entonces Ombudsman reconoció en la presentación que no tenía instrumentos internos sobre el seguimiento de la evaluación y cumplimiento de las recomendaciones generales hasta 2017, como lo explica Luis Raúl González Pérez:

“Como parte del diagnóstico inicial y bajo este enfoque, encontramos que no existía la debida documentación sobre el seguimiento a las Recomendaciones Generales emitidas por esta Comisión, de tal forma que, al no conocer el avance de estas que, junto a otros, son el instrumento preventivo por excelencia, ha obligado a formular una agenda de trabajo orientada hacia la realización de una serie de estudios organizados de manera temática, además de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 140 el Reglamento Interno de la CNDH, sobre el cumplimiento e impacto que han tenido tanto las Recomendaciones Generales, así como, los Informes Especiales, y los Pronunciamientos y los Diagnósticos Penitenciarios, todos ellos instrumentos emitidos por la CNDH, desde el 2001 y hasta el 2017, dirigidos a diversas autoridades en el país. Esto, con la finalidad de arribar a un corolario certero y sustentado no solo del quehacer de la Comisión Nacional, sino particularmente sobre el que corresponde a las instituciones públicas obligadas a implementar las acciones concretas en los distintos temas objeto de esa agenda.” (CNDH, 2018).

El estudio plantea al inicio una serie de diferentes tipos de análisis, sin embargo, podemos apreciar que si bien no todos tienen la misma metodología, si se siguieron algunos puntos aplicados para los 11 tomos, los cuales son:

- a) Análisis contextual de la agrupación temática.
- b) Análisis de uno a trece instrumentos y de uno a ocho recomendaciones generales por tomo dependiendo de las características de cada agrupación temática.
- c) Descripción metodológica, misma que varía de tomo a tomo, sin que exista uno idéntico
- d) Construcción de indicadores.
- e) Elaboración de un “Índice General de Cumplimiento”.
- f) Un semáforo de cumplimiento.
- g) Inclusión del índice en el semáforo de cumplimiento
- h) Conclusiones a partir del índice y del semáforo de cumplimiento.

Recomendaciones analizadas por tomo:

Tomo I: Recomendación general: 5/2003, 8/2004 y 21/2014.

Tomo II: Recomendación general: 13/2006.

Tomo III: Recomendación general: 3/2002.

Tomo IV: Recomendación general: 7/2004, 17/2009, 20/2013 y 24/2016.

Tomo V: Recomendación general: 25/2016.

Tomo VI: Recomendación general: 26/2016.

Tomo VII: Recomendación general: 1/2001, 3/2004, 9/2004, 11/2006, 18/2010, 22/2015, 28/2016 y 30/2017.

Tomo VIII: Recomendación general: 5/2003, 8/2004, 13/2006 y 31/2017.

Tomo IX: Recomendación general: 2/2001, 6/2004, 10/2005, 12/2006, 14/2007, 16/2009 y 19/2011.

Tomo X: Recomendación general: 15/2009, 29/2017 y 31/2017.

Tomo XI: Recomendación general: 4/2002 y 27/2016.

Metodologías para la elaboración del estudio

El documento *“Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017”*, es el único documento que da seguimiento emitido de forma institucional a las recomendaciones generales desde su creación en 2001, por ende, como lo explica Luis Raúl González su elaboración conllevó un reto administrativo y sobre todo en materia de evaluación y clasificación por temas y subtemas.

El presente trabajo de investigación sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales era un reto muy importante en materia de evaluación debido a que no existía ningún antecedente de cómo llevarlo a cabo, es a partir de este hecho que la CNDH convocó a la UNAM y ONU México para la elaboración del estudio con el fin de darle un rigor técnico, académico y científico.

Para la elaboración del documento Luis Raúl González en su documento menciona:

“El presente documento, concentra de manera abreviada y ordenada más de 16 años de trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, especialmente a través de los Instrumentos de Posicionamiento, producto todos ellos de un empeño excepcional puesto para gestionar medidas preventivas encaminadas a reducir las violaciones a los derechos humanos en nuestro país y a la protección de las víctimas. Estamos ciertos que, resultado de estas investigaciones, se fortalecerán los diversos tipos de instrumentos evaluados, sus procedimientos de control, así como sus métodos de análisis y evaluación respecto del nivel de cumplimiento o grado de aceptación e implementación; además de permitir detectar las áreas de oportunidad que ofrece la mejora de las normas que los regulan y de su difusión.” (González, 2018).

A nivel institucional, se favoreció el hecho de tener diferentes enfoques que le pudieran ayudar a tener diferentes perspectivas desde las diferentes Ciencias Sociales como la Ciencia Política, Sociología, las Ciencias de la Comunicación, el Derecho, la Estadística, o la Economía con el fin de tener la visión más amplia del cumplimiento de las recomendaciones generales incluyendo su impacto, incluso con la particularidad de que cada tomo tendría su propia metodología para su análisis y superaría por mucho en cuestión analítica los informes anuales o especiales que solo suelen contener información estadística que no muestra más allá de datos.

A continuación, presentamos dos cuadros:

En el primero podemos observar donde podemos visualizar las diferentes metodologías que fueron ocupadas para realizar el estudio, su objetivo y una breve descripción de que analizaban.

En el segundo podemos observar cuales metodologías fueron utilizadas por tomo.

Cuadro 1. Descripción de Metodologías del Estudio

Tipo de análisis	Objetivo	¿Qué analiza?
Contextual descriptivo	Dar cuenta del contexto social del derecho a defender los derechos humanos.	a. Contexto histórico, político y social. b. Cambios recientes en la defensa de los derechos humanos. c. Situación general de los derechos humanos dependiendo del tomo que se analiza.
Análisis de contenido cualitativo y cuantitativo	Identificar la cobertura que tuvieron las personas defensoras en medios y academia, ya fueran citadas o no en los instrumentos de posicionamiento de la CNDH, de 2011 a 2017.	a. Posicionamiento de todos los temas como personas defensoras o personas en situación de reclusión. b. Promoción realizada por la CNDH de sus instrumentos de posicionamiento.
Redes de asunto	Observar los mecanismos que usan las entidades federativas para dar cumplimiento a los puntos recomendatorios de la Recomendación.	a. Políticas de promoción de los derechos humanos. b. Políticas de seguridad. c. Políticas de procuración e impartición de Justicia.
Análisis Jurídico -Garantista -Jurídico -Jurídico-Institucional	Conocer si las normas locales y federales protegen los derechos humanos de las personas defensoras civiles.	a. Derecho a la vida b. Derecho a la libertad c. Derecho a la integridad d. Derecho al acceso a la justicia e) Derecho a una vida libre de violencia f) Derecho a la recreación
Cuantitativo	Medir el cumplimiento a las Recomendaciones Generales de acuerdo con las respuestas oficiales emitidas por las autoridades de las entidades federativas.	a. Nivel de cumplimiento de las autoridades mediante índices de cumplimiento.
Cualitativo	Conocer sus percepciones sobre la pertinencia y el alcance de los puntos recomendatorios y propuestas de la CNDH.	a. Puntos recomendatorios y propuestas de la CNDH

Fuente: “Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017” Basado en el Tomo V: Defensores Civiles coordinado por Carolina Espinosa, modificado y simplificado para fines didácticos de esta investigación.

Matriz de Metodologías

Metodología	Tomo I	Tomo II	Tomo III	Tomo IV	Tomo V	Tomo VI	Tomo VII	Tomo VIII	Tomo IX	Tomo X	Tomo XI
Contextual Descriptivo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Análisis de contenido						X	X		X	X	X
Redes de Asunto				X	X						
Análisis Jurídico-Institucional	X										
Análisis Jurídico		X		X		X	X	X	X	X	X
Garantista					X						
Cuantitativo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Descripción Cuantitativa	X				X		X			X	X
Análisis de Medios Impresos		X						X	X		X
Análisis Interior y exterior			X								
Análisis de recursos Académicos								X	X		X
Análisis de Difusión							X				
Análisis de Redes Sociales											X

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la sección de síntesis metodológica o sección de metodología de cada tomo del “Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017”.

Las recomendaciones generales como objeto de estudio

Las recomendaciones generales como lo mencionó el Maestro Luis Raúl González no tenían un sistema de seguimiento plenamente desarrollado, es más, él mismo reconoce que era deficiente y que no tenían un control de cuáles eran los organismos institucionales estatales, federales y de justicia que si cumplían y cuales no lo hacían.

“El presente documento, concentra de manera abreviada y ordenada más de 16 años de trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, especialmente a través de los Instrumentos de Posicionamiento, producto todos ellos de un empeño excepcional puesto para gestionar medidas preventivas encaminadas a reducir las violaciones a los derechos humanos en nuestro país y a la protección de las víctimas.

Estamos ciertos que, resultado de estas investigaciones, se fortalecerán los diversos tipos de instrumentos evaluados, sus procedimientos de control, así como sus métodos de análisis y evaluación respecto del nivel de cumplimiento o grado de aceptación e implementación; además de permitir detectar las áreas de oportunidad que ofrece la mejora de las normas que los regulan y de su difusión”. (CNDH, 2018).

Es decir, durante 16 años las recomendaciones generales como instrumento de posicionamiento no fueron un elemento relevante de análisis de seguimiento, cumplimiento e impacto por parte de la CNDH, por ende, el documento *“Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017”*, es el primer esfuerzo por conocer la eficiencia de las mismas en el marco de cumplimiento del Reglamento de la CNDH³⁰ y de la Ley de la CNDH³¹.

El hecho de que la CNDH tenga las recomendaciones generales como un objeto de estudio es algo positivo debido a que anteriormente no existía nada a nivel institucional y con el documento por primera vez se les está dando seguimiento, con el fin de saber cuál fue su impacto y el nivel de cumplimiento que éstas tuvieron por parte de las autoridades.

³⁰ Véanse los artículos 3, 6, fracción III, 44, 46, 47, 48, 49 de la Ley de la CNDH; y los artículos 44, 67, IX, 140, 174 y 175 del Reglamento Interno de la CNDH.

³¹ Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

Alcances del Estudio sobre recomendaciones generales

El análisis de *“Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017”* es el primer esfuerzo por tener una perspectiva desde diferentes ángulos de las Ciencias Sociales para medir el impacto de las recomendaciones generales, por ende, a partir de su carácter institucional podemos visualizar que el estudio nos proporciona una investigación con rigor académico, sólida y efectiva de 3 recomendaciones generales.

Cada agrupación temática del Estudio analizó al menos una recomendación y máximo ocho, por lo cual podemos asumir que es un estudio significativo en materia estadística; porque logra analizar la efectividad de los instrumentos de posicionamiento a través de un análisis transversal que permite tener una perspectiva clara del grado de cumplimiento, además de que el mismo estudio elabora una investigación contextual, cualitativa, cuantitativa, jurídica entre otras; con el fin de ayudar a comprender desde la Sociología, el Derecho, la Política Pública, la Ciencia Política y la Comunicación, por qué en algunas ocasiones unas recomendaciones son más difíciles de cumplir que otras y cómo a nivel institucional se actúa para subsanar o rechazar las debilidades de la institución que está haciendo reconvenida mediante sus respuestas y acciones.

El documento *“Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017”*, hace uso de diversas metodologías para llevar a cabo su análisis con el fin de tener una perspectiva multidimensional del cumplimiento e impacto de las recomendaciones, el estudio en sus 12 tomos utiliza el análisis descriptivo contextual, el índice general de cumplimiento y el semáforo de cumplimiento para darle una estructura estandarizada con la cual podemos comparar la efectividad de las recomendaciones generales clasificados por subtema y así poder llevar un análisis comparado de las mismas. Sin embargo, en el mismo estudio, los coordinadores y las coordinadoras que lo elaboraron se toman la libertad de utilizar metodologías diferentes para analizar según el tema, el derecho humano y la recomendación analizada; lo cual es funcional porque no es posible medir cada recomendación de igual manera.

El tener una gama de diferentes metodologías de análisis como lo son las técnicas cualitativas y cuantitativas como: descripción cualitativa, contextual, índices de cumplimiento e índice general de cumplimiento, es en primera instancia la mejor opción para evaluar el cumplimiento de medidas ligadas a una recomendación o política pública de cualquier índole en un sistema estandarizado con elementos diversos entre sí, por ende, este grupo de metodologías pueden ser retomados para analizar las recomendaciones generales en cualquier ejercicio académico.

La metodología estandarizada se compone de cuantitativo contextual, cuantitativo descriptivo así como los cuantitativos (índices de cumplimiento) que a su vez derivan en un semáforo de cumplimiento, son un elemento que le da coherencia y solidez al estudio al fijar en estos cuatro rubros parámetros que se pueden contratar de un tomo a otro; algo que considero positivo porque al haber sido elaborados por distintos grupos de investigación e incluso aplicar para su análisis metodologías parcialmente diferentes, el hecho de que contengan una columna vertebral formada de cuatro elementos nos da la pauta para poder elaborar un análisis comparado con rigor técnico.

Considero que el alcance del estudio en general logra cubrir todos los aspectos concernientes a las recomendaciones generales, es un análisis significativo porque logra establecer los parámetros estandarizados institucionales con los que la comisión analiza los instrumentos de posicionamiento, la metodología utilizada cubre la mayor parte de los aspectos del espectro social político y administrativo que respecta a las instituciones empezando por la misma CNDH, que visualiza en el estudio realizado, un esfuerzo que le permite conocer cómo mejorar y hacer cumplir las recomendaciones.

Limitaciones del estudio

El estudio como lo mencionamos anteriormente logra cubrir el análisis de cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales desde diferentes perspectivas tanto horizontales como verticales en materia, asimismo le permitió a la CNDH a través de su

presidente reconocer que tiene un sistema deficiente de seguimiento de estas mismas y que en más de 16 años no había recibido la atención necesaria.

Sin embargo, desde mi perspectiva puedo analizar dos limitaciones del estudio:

a) La agrupación temática: Este elemento como lo menciona el entonces presidente de la Comisión tiene por objetivo agrupar a la mayor cantidad de grupos vulnerables o elementos de estudio en los 11 tomos en los que fue clasificado, sin embargo, esa clasificación deja fuera categorías importantes que merecerían su propio tomo de estudio y que van en función recomendaciones dirigidas a ese grupo en particular por ejemplo Tortura en la recomendación general número 2, un elemento que por su complejidad y generalización de esta práctica en México podría tener su propio tomo. Otro ejemplo sería uno referente a condiciones laborales referidos en las recomendaciones generales 34 y 36 que de forma conjunta igualmente pudieron ser un tomo del análisis.

b) El ajuste del índice y el semáforo de cumplimiento: La construcción del índice de cumplimiento tiene un componente subjetivo que no tiene un elemento de rigurosidad en materia de calificar el cumplimiento de la recomendación general.

Es un elemento muy importante para este estudio porque es a partir de éste en que se le otorga a cada autoridad un nivel de cumplimiento de la recomendación general por la cual se le ha señalado, según el número índice al que corresponde su calificación después del análisis cuantitativo, los cuales son muy bajos para tener una calificación satisfactoria situándolo en el 0.66.

La clasificación del índice general de cumplimiento es el siguiente:

Índice General de Cumplimiento (Utilizado para los 12 tomos)

El presente estudio utiliza dos herramientas complementarias, la primera un índice general y segundo un semáforo que asigna un color para categorizar cierto nivel de cumplimiento. Para ejemplificar el nivel de cumplimiento de una

recomendación general, el estudio hace el análisis en particular sobre la recomendación XX/20XX y lo describe la herramienta de la siguiente forma:

“Para generar el Índice General de Cumplimiento se calculó el promedio de las respuestas de las autoridades de cada entidad federativa. En esta ocasión, excluimos a las comisiones locales de derechos humanos porque son organismos autónomos y no comparten las mismas responsabilidades que el resto de las dependencias recomendadas. Los valores del índice se clasifican también en un semáforo, los rangos son: Sin Respuesta = 0, Insuficiente >0.1 y ≤ 0.33 , Básico >0.34 y ≤ 0.66 , Satisfactorio ≥ 0.67 y ≤ 1 . En el caso de Gobernador se incluyó una categoría extra: Sin Elementos.” (CNDH, 2018).

Básicamente para el estudio se construyó un índice con sus diferentes categorizaciones para poder cuantificar el grado de cumplimiento de la recomendación general analizada en cada tomo y así tener una perspectiva a nivel federal, estatal, comisión estatal, procuración e impartición de justicia de cuales entidades gubernamentales han cumplido y en qué nivel lo hicieron.

Semáforos de cumplimiento (Utilizados para los 12 tomos).

El estudio utiliza un sistema de semáforos específicos³² utilizando los índices generales de cumplimiento mencionados en la sección anterior con el fin de tener una herramienta complementaria que tenga un carácter más didáctico y que pueda ser más explicativo, y es enunciado de la siguiente manera en el estudio:

“Para elaborar el semáforo de cumplimiento; cada una de las respuestas de las autoridades fue calificada como satisfactoria (verde), básica (amarillo), insuficiente (rojo) o sin respuesta (negro) según los siguientes criterios”. (CNDH, 2018)

Para realizar este índice y semáforo, la CNDH a través de sus grupos de investigadores por Tomo; hicieron una tarea de seguimiento y para desarrollar dicha tarea se valieron de la documentación que la autoridad señalada en la recomendación emitió como respuesta.

³² Nombre asignado por los desarrolladores del estudio.

Algo que es importante mencionar es que los diferentes grupos de investigadores fueron los encargados de sistematizar, clasificar y ordenar todas las respuestas de las autoridades señaladas en las recomendaciones generales; es decir, además de las tareas de medir, analizar, cualificar y cuantificar el impacto y el cumplimiento de la recomendaciones generales, también realizaron las actividades de seguimiento, mismas que le corresponden a la CNDH pero que no realizó propiamente por casi 16 años.

El estudio realiza cuatro análisis para conocer el nivel de cumplimiento de las recomendaciones generales de:

- Comisiones estatales
- Gobiernos locales
- Procuradurías o Fiscalías
- Seguridad Pública

Podemos apreciar que el semáforo da un nivel satisfactorio a partir de un nivel de cumplimiento de 0.66, lo que implica que las autoridades pueden no cumplir con el 34% de las recomendaciones generales equivalentes a más de 1/3 de las mismas y tener un nivel satisfactorio de cumplimiento.

Desde una perspectiva analítica es algo que no necesariamente ayuda a que las autoridades vean el cumplimiento de las recomendaciones generales como una prioridad, pues sólo con cumplir un poco más de la mitad de estas a partir de los indicadores contruidos por cada grupo de investigación ya pueden tener una calificación satisfactoria en materia de cumplimiento.

2.1.2 Análisis de “Nuestros caros defensores de los Derechos Humanos: El caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos” de los autores Ana Laura Magaloni Kerpel y Carlos Elizondo Mayer-Serra

El estudio se elabora con metodología de análisis transversal cualitativo utilizando una serie de indicadores como: presupuesto, número de trabajadores, el número de recomendaciones graves, recomendaciones generales y la relación queja-recomendación con el fin de determinar la legitimidad de la institución.

Es un análisis que cuenta con las siguientes categorías relacionales para su investigación:

- Presupuesto-recomendaciones
- Presupuesto-trabajadores
- Recomendaciones cumplidas vs recomendaciones no cumplidas
- Análisis cuantitativo del impacto de la corrupción
- Análisis cualitativo del uso opaco del presupuesto
- Evolución cuantitativa del presupuesto de la CNDH

Este estudio de Ana Laura Magaloni y Rodolfo Elizondo Mayer-Serra parte desde el enfoque presupuestal centrándose en el uso de los recursos que han sido destinados hacia la CNDH y su impacto en un elemento que es fundamental para el trabajo de investigación que realizó y ese es el concepto de “*legitimidad*”. El artículo se enfoca en el presupuesto, la eficiencia del gasto presupuestal y utiliza variables relacionadas con este elemento para analizar la correlación entre la eficacia con la de legitimidad.

El estudio comprende los siguientes puntos:

- El gasto público en Derechos Humanos: Gastar bien para ser legítimos
- Desempeño en materia de quejas y recomendaciones
- Gastos excesivos que repercuten en la legitimidad
- Percepción ciudadana del desempeño de la CNDH

Evolución del gasto y una tendencia a la baja de las recomendaciones cumplidas

Según Magaloni & Mayer-Serra, “El gasto de la CNDH de 1996 a 1999 posterior a la reforma al apartado B del Art. 102 constitucional que le otorgó autonomía de gestión y presupuestaria, decreció un 6.6% en términos reales, es decir descontada inflación. A partir de entonces, existe un constante incremento del gasto hasta sumar un acumulado en términos reales del 104% para el periodo de 1996 al 2009. La proyección para el 2011 respecto del 2010 es de un crecimiento del 24% en términos nominales. La autonomía le dio más libertad para presionar por más gasto” (Magaloni & Mayer-Serra, 2010).

Para los autores la tendencia creciente en la evolución del presupuesto y de la evolución del gasto público de la CNDH, desde mediados de los años 90 hasta 2009, ha sido un elemento que no se ha visto reflejado en su eficacia como institución, ha a pesar de haber tenido un crecimiento en términos reales de 104%, el número de recomendaciones ha permanecido dentro de una misma tendencia que no corresponde al incremento del gasto en la misma proporción, lo que es una señal inequívoca de que el gasto se está yendo en cuestiones que no necesariamente son dirigidas a la defensa y promoción de los derechos humanos desde el área no jurisdiccional.

Desempeño en materia de quejas y recomendaciones

Según la misma ley de la CNDH, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, perteneciente al Estado mexicano. Su principal objetivo es la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (CNDH, 1993). Para cumplir esta tarea, la CNDH tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Recibir quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, y
- Conocer e investigar presuntas violaciones a los derechos humanos.

Desde el momento en que se admite una queja, se inicia un expediente que es asignado a un visitador adjunto, quien es el responsable de su trámite hasta su total conclusión que puede derivar en una recomendación.

Para este análisis Magaloni & Mayer-Serra, mencionan que “En ausencia de un análisis más detallado y de otros indicadores sobre la gestión de la CNDH, consideramos que el comportamiento de estas dos tareas sustantivas de la CNDH desde su creación hasta el 2009, ilustran la parte sustantiva de su labor, aunque por los datos disponibles no podemos afirmar que el incremento del gasto en este mismo periodo de tiempo se encuentre directamente proporcional al incremento de quejas y recomendaciones.” (Magaloni & Mayer-Serra, 2010)

El análisis cuantitativo nos muestra que en materia de quejas y recomendaciones (labores sustantivas de la Comisión) tuvo un incremento desde su fundación hasta 1999 de 288% y 278% respectivamente. De 1999 y al 2009, cuando más sube el presupuesto, el incremento en quejas fue del 46% mientras que en recomendaciones fue del 103%. Por ende, la falta de otros indicadores en este rubro que no sean la relación presupuesto-recomendación, la CNDH tiene muy baja eficacia en materia de productividad en la relación presupuesto-queja-recomendación, un elemento más que juega en su contra en el tema de la legitimidad.

Percepción ciudadana del desempeño de la CNDH

El estudio hace uso de un análisis de percepción a través de encuesta telefónica. Realizada por la empresa especializada en demoscopia BGC para conocer qué piensa la ciudadanía de la CNDH, en tres rubros: qué tanto es conocida la CNDH, qué tan eficaz es la CNDH y qué opinión tienen de la CNDH.

El estudio muestra por rubro tres cosas destacadas: la primera es que la CNDH es una institución ampliamente conocida, lo anterior lo mencionan en el estudio los autores que tiene su origen en el enorme crecimiento en su presupuesto que no ha llevado a la CNDH

a una mayor credibilidad para combatir el abuso de autoridad e impunidad del gobierno, aunque sin duda tanta publicidad (un gasto de más de 140,000,000 pesos en comunicación y difusión en diez años) ha permitido que sea conocida por un gran porcentaje de la población. Siendo además una institución en tareas de apoyo a la ciudadanía es de esperar una calificación buena.

En materia de evaluación del desempeño de la CNDH, luego de 20 años de su creación, la percepción sobre la eficacia de la Comisión para combatir la impunidad y los abusos de las autoridades ha reportado un incremento moderado. Respecto del 2006, mejoró (pasó de 30% a 36% Sí ha ayudado) pero sin alcanzar el nivel favorable registrado en el 2005 (42%). No obstante, al evaluar el desempeño de la CNDH, la satisfacción entre la población continúa siendo más negativa que positiva. Por un lado, 59% califica el desempeño de la Comisión como poco/nada satisfactorio; en tanto, 41% considera que su desempeño ha sido muy satisfactorio/satisfactorio.

Según el estudio, respecto a las percepciones en torno a su trabajo, la CNDH es considerada justa y honrada (ambos atributos con 47%), mientras que una abrumadora mayoría la percibe lenta en su desempeño (74%). En lo que respecta a su eficiencia, las opiniones se dividen. En este rubro no existe una clara definición, persisten divididas las opiniones: 43% entre quienes consideran que es eficiente y quienes opinan lo contrario (situación que no ha cambiado desde hace más de 4 años). Lo anterior a pesar de que el gasto ha tenido un incremento constante en estos años.

Sin duda uno de los elementos más importantes que le pueden dar legitimidad a una institución pública, es la opinión que pueda tener la ciudadanía sobre la misma, en este caso en particular la CNDH tiene en sí entre un 40 y 47% de aprobación por parte de la ciudadanía o de las personas que la consideran una institución con legitimidad para realizar cuestiones de defensoría de derechos humanos, sin embargo el hecho de que esté cercana al 50% es un elemento que nos hace reflexionar sobre si es positivo o negativo y que en cualquier caso más de la mitad de la población consultada para el muestreo no considera satisfactorio ilegítimo el trabajo de la CNDH, por el contrario la consideran una institución que no tiene un gran aporte según los datos del estudio, es

importante tener un análisis que vaya más allá de lo económico, gasto público y relación sectorial en materia laboral, así como de opinión pública.

El mismo estudio nos revela que la CNDH, es una institución ampliamente conocida que ha tenido campañas de difusión importantes, aunque a muchos no les queda claro exactamente que es el sistema jurisdiccional y el no jurisdiccional, por ende, la confusión sobre ¿qué puede hacer? y ¿qué no puede hacer?, en su área de competencia, elemento que confunde a la opinión pública para poder dar una opinión satisfactoria.

El estudio es altamente relevante para el trabajo de investigación porque da una perspectiva desde el gasto público, la relación recomendación-costos y brinda una aproximación al concepto de legitimidad desde el análisis institucional económico que tiene la CNDH, a través de cómo se maneja presupuestalmente, además de cómo es percibida por la ciudadanía; misma que no tiene una opinión positiva en más de la mitad del muestreo ocupado para la encuesta, aun así es una primera aproximación en materia de legitimidad que debe ser tomada en cuenta.

Resultados del Estudio

El estudio de enfoque transversal tiene un eje temático mayormente económico, básicamente el rubro presupuestal es la variable principal del estudio con el cual se hace el análisis en función de otras variables como lo son presupuesto, desempeño institucional y análisis comparado de otras instituciones también Ombudsperson.

Según el estudio: “los datos comparativos disponibles a nivel internacional nos indican que tenemos el gasto en Comisiones de Derechos Humanos más alto en términos absolutos. En términos per cápita nuestro sistema es el segundo más caro, después del colombiano, el cual funciona también como defensor de oficio³³” (Magaloni & Mayer-Serra, 2010).

³³ En el caso de la CNDH, este no funciona como defensor de oficio, debe existir una queja expresa de un agraviado.

La forma en que se presenta el presupuesto y el uso del mismo es opaco. Se hicieron solicitudes de información, pero siempre se obtuvieron respuestas deliberadamente limitadas. No hay disposición a ser realmente evaluada.

“Un dato sobresaliente es que el incremento del gasto en términos reales, es decir descontada inflación, de la CNDH de 1996 al 2009 es del 104%, un aumento de más del doble en la última década. Aunado a lo anterior, para el 2011, la CNDH solicita un aumento en su presupuesto del 24% respecto al año 2010. Asimismo, el gasto en contrataciones, prestaciones y boletos de avión muestran un constante crecimiento en el mismo periodo de tiempo.” (Magaloni & Mayer-Serra, 2010)

El 59% de los encuestados percibe como poco o nada satisfactorio el desempeño en general de la CNDH, tendencia que se ha mantenido en rango desde 1997. El 74% de los encuestados consideran a la CNDH como lenta en su desempeño. Dos de cada tres se manifiestan de acuerdo en que la CNDH se ha mostrado conformista en la defensa de los derechos humanos. Los datos anteriores sugieren que el desempeño ideal de la CNDH en la defensa de los derechos humanos, por lo menos para los encuestados, se encuentra distante aún, concluyen los autores.

Alcances y limitaciones del estudio

El estudio es parte desde un enfoque económico, presupuestal y de gasto público en función de un elemento como lo es la legitimidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el corte transversal del análisis mediante elementos económicos y sociales nos permite tener una visión institucional de lo que para los autores no están funcionando bien en la CNDH.

El estudio es un ejercicio muy importante para entender y saber cómo se está gastando y haciendo uso del presupuesto por parte de la CNDH, es una aproximación teórica y metodológica que nos indica que la institución tiene una baja eficacia respecto al número de quejas que llegan a transformarse en recomendaciones, que nos integra una visión de baja productividad justificada en el hecho de que existe un gasto excesivo en

cuestiones que no están dedicadas a la defensa de los derechos humanos, y que a su vez los gastos suntuosos prevalecen sobre los gastos en materia de defensoría de derechos humanos.

El análisis puntual en el tema de los trabajadores es significativo porque nos da una perspectiva documentada para el año 2009 en donde podemos apreciar cuántos trabajadores hay por cada rubro y cuáles son sus salarios en una relación presupuestal por cada trabajador.

Desgraciadamente, pierde algo de fuerza porque es importante señalar que no hace un análisis comparativo con otras instituciones que pueden tener relación con temas de derechos humanos como lo son la entonces Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República), la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Seguridad Pública. Una de las conclusiones a las que se puede llegar desde este estudio es que en particular la CNDH tiene una baja productividad medida en “*Costo bruto real por servidor público*”.³⁴

³⁴ Medido en miles de pesos, Indicador determinado para uso de análisis por la autora y el autor.

2.1.2 Evaluación de la Instituciones Nacionales de Derechos Humanos desde el enfoque de GAHRI

La Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos conocida como GANHRI por sus siglas en inglés fue creada en 1993 durante la conferencia internacional celebrada en Túnez, en ese contexto se creó un ente que tuviera como objetivo el coordinar las actividades de una red de instituciones de derechos humanos nacionales y constituyó el primer esfuerzo jurídico por parte de la organización de las Naciones Unidas para tenerlo como un ente valuador de este tipo de situaciones y de las funciones que desempeñan como defensoras de derechos humanos en el mundo.

GAHRI qué es una entidad de carácter supranacional que opera bajo los preceptos de los principios de París en los cuales hay a través de un subcomité de acreditación, tiene el mandato de examinar y analizar las solicitudes de claudicación y formular recomendaciones al buró de la alianza global sobre el cumplimiento de los principios de París por parte de los candidatos y de los miembros activos que pertenecen a la misma.

El subcomité de acreditación está compuesto por cuatro instituciones nacionales de derechos humanos que cumplen con todos los requisitos de los principios de París, y cada institución representa a cuatro regiones diferentes: África, las Américas, Asia y Europa. Los miembros del subcomité son designados por las agrupaciones regionales por un periodo renovable de tres años y la sección de instituciones nacionales y mecanismos regionales del alto Comisionado para las Naciones Unidas para los derechos humanos forma parte también de ese subcomité en calidad de observador permanente y a su vez también es parte de la Secretaría general de GAHRI.

Metodología de GANHRI.

GANHRI tiene funciones bien definidas con el fin de ser partícipe de un sistema internacional de derechos humanos y dar seguimiento a los resultados y las recomendaciones en el ámbito nacional que sean emitidas con el fin de garantizar el respeto a los derechos humanos.

La metodología de GAHRI tiene como objetivo principal determinar si las instituciones nacionales de derechos humanos están cumpliendo con los principios de París, los cuales son los siguientes:

1. El establecimiento con arreglo al derecho primario o la constitución.
2. Un mandato amplio para promover y proteger los derechos humanos.
3. Independencia formal y funcional.
4. Pluralismo, que está representada en la sociedad en todos sus aspectos.
5. Recursos adecuados autonomía financiera.
6. Libertad para abordar cualquier problema de derechos humanos que surja.
7. Un informe anual sobre la situación nacional sobre derechos humanos
8. Y cooperación con actores nacionales e internacionales incluida la sociedad civil.

Y para evaluar la condición de cada país GAHRI utiliza cuatro categorías o cuatro tipos de acreditación:

- A. Cumplimiento de los principios de París.
- B. No cumple completamente con los principios de París
- C. Sin estatus
- D. Sin aplicación para la acreditación

Alcances y limitaciones.

Una institución como GAHRI es fundamental para que las instituciones nacionales de derechos humanos a través de un organismo supranacional tengan un parámetro mínimo de calidad o un referente con el cual pueden ser evaluados a nivel internacional. Tener como parámetro los principios de París es un elemento altamente positivo porque es uno de los marcos normativos a nivel internacional más destacados y ampliamente probados a nivel institucional por un ente como lo es la ONU a través del alto Comisionado para los derechos humanos.

El sistema de evaluación GAHRI al tener solamente cuatro categorías demasiado determinantes crea ambigüedad sobre la verdadera eficiencia de este método, debido al hecho de que conlleva una simplificación demasiado pronunciada para obtener la acreditación principal.

Un ejemplo de estos casos son México, Rusia, Sudáfrica, India o Sudáfrica, países en los cuales existen violaciones e incluso violaciones graves, sin embargo, cuentan con la acreditación de cumplimiento total de los principios de París. Es probable que el problema no necesariamente esté concentrado en el método, sino también en los procesos de simulación de los países respecto al cumplimiento de los principios de París.

En el caso de México la CNDH tiene un carácter constitucional, un mandato mínimo de cinco años para el presidente de la comisión, independencia formal y funcional al ser designado y promovido por dos poderes de La Unión diferentes, en teoría es plural y no existen elementos para decir que no lo es, no tiene recursos y autonomía financiera, no existe ninguna limitación para que aborde cualquier problema que pueda que haya surgido en el contexto nacional y emite informes periódicos con el fin de informar la situación de los derechos humanos en México y finalmente coopera con actores nacionales internacionales como la ONU o la Comisión interamericana de derechos humanos además de tener relación directa con la sociedad civil.

Sin embargo, el papel de la CNDH es cuestionado de diversas formas en cada uno de los puntos que hemos mencionado, en algunos como la independencia formal y el uso de los recursos, existen severas dudas con estudios publicados y que nos hagan pensar que se está dando cabal cumplimiento de los principios de París.

2.1.4 Análisis de Human Rights Watch “Una evaluación crítica”

El estudio elaborado por Human Rights Watch llamado “Una evaluación crítica” en el año 2008 es uno de los más sustanciales y críticos de la CNDH debido a que en la fecha en que fue publicado México vivía el inicio de lo que conocemos como “La crisis de derechos humanos” iniciada en el sexenio de Felipe Calderón en lo que es conocido como “La guerra contra el narco” y que inició en 2006.

El estudio es altamente significativo debido a que hace un análisis transversal en materia de recursos presupuestales, análisis jurídico, rendición de cuentas y recomendaciones, elementos que conjugados nos dan una perspectiva amplia de la situación que aconteció hacia dentro de la comisión en esa época.

Metodología

El estudio está dividido en siete capítulos entre los más destacados se encuentran el primero resumen y recomendaciones, el segundo antecedente, el tercero obligaciones de México conforme al derecho internacional, cuarto recursos, quinto Reforma octavo rendición de cuentas.

HRW en sus tres primeros capítulos contextualiza la situación, los antecedentes y las obligaciones de la CNDH respecto al derecho internacional, menciona su obligación de proveer un recurso efectivo para la defensa y promoción de los derechos humanos.

En el cuarto denominado “recursos”, Human Rights Watch hace una crítica severa al sistema de emisión de recomendaciones de la CNDH debido a que esta ONG argumenta que los casos son abandonados una vez que la recomendación es emitida y menciona lo siguiente: “la CNDH habitualmente abandona los casos de violaciones de derechos humanos que documenta antes de su resolución. Una vez documentadas las violaciones de derechos humanos y después de muchas recomendaciones sobre cómo repararlas, los funcionarios de la CNDH optan por no monitorear la implementación de las recomendaciones”.

Alcances del Estudio

En el mismo apartado que Humans Rights Watch hace una crítica al sistema de seguimiento de la CNDH, la ONG menciona que los funcionarios intentan todo el tiempo justificar su inacción y utilizan como su principal argumento que la CNDH no está habilitada a continuar con el seguimiento de los casos de las recomendaciones generales en tiempo real y que en el mismo ordenamiento jurídico se establece que el monitoreo y la documentación de los casos son a través de informes generales o informes especiales cuando la misma institución determine que deben ser elaborados y publicados.

En este mismo contexto y en referencia a las recomendaciones generales se menciona que la CNDH sostiene que “el mandato no les permite analizar la implementación por parte del gobierno de las recomendaciones generales, las cuales abordan prácticas sistémicas en vez de abusos específicos. Y afirman, en el mismo sentido que tampoco están autorizados para verificar el trabajo de los agentes del ministerio público, lo cual implica que no pueden monitorear la implementación de una de sus recomendaciones más frecuentes que está dirigida al poder judicial”.

En conclusión, respecto al punto sobre el sistema de seguimiento analizado por Human Rights Watch se establece que la CNDH y las leyes mexicanas aplicables, en teoría si permiten a los funcionarios de la CNDH continuar con su labor por el simple hecho de que no está prohibido en la normatividad y que legalmente están obligados a promover activamente la implementación de sus recomendaciones en todos los puestos.

En este contexto Humans Rights Watch afirma que la CNDH al ser un organismo autónomo con su propia legislación está completamente facultado para promover y recomendar al Estado mexicano reformas con el fin de llenar los vacíos legales, así como de homologar sus facultades con los estándares internacionales y constitucionales en materia de derechos humanos con el fin de establecer ejercicios de rendición de cuentas que promuevan y protejan los derechos humanos, que reparen el daño a las víctimas y que eviten la revictimización de forma directa o indirecta.

Finalmente se hace una reflexión sobre la estructura presupuestal de la CNDH en la relación queja-recomendación, la cual menciona que debe haber una mejor optimización de los recursos con el fin de expandir las actividades en materia de defensoría y reducir las en operatividad, los mecanismos de rendición de cuentas independientes externos a la Comisión como el Congreso, el Consejo consultivo de la CNDH y la Auditoría Superior de la Federación deben evaluar adecuadamente el desempeño de la CNDH en materia presupuestal, mejorar el marco normativo en materia de transparencia de la CNDH, hacer partícipes a las ONGs de la creación de instrumentos de posicionamiento, seguimiento y la evaluación del trabajo de la institución.

HRW concluye que la CNDH debe de impulsar activamente a las instituciones del Estado que sean sujetos de recomendación a que reparen las violaciones de derechos humanos y si bien no tienen carácter vinculante para las autoridades, la CNDH debería tomar medidas para exigir un mayor nivel de implementación de sus recomendaciones.

Según HRW se debe poner fin a la práctica de abandonar su trabajo después de emitir recomendaciones para reparar los abusos, para la ONG este es el principal problema que tiene la CNDH porque prácticamente la institución considera que con la emisión termina su trabajo, lo cual es un grave error porque la Comisión debe verificar activamente el seguimiento de abusos en los siguientes puntos (Human Rights Watch, 2008):

1. Cuando los funcionarios públicos rechazan sus recomendaciones
2. Cuando la CNDH presenta los resultados de sus investigaciones en un informe especial
3. Cuando la CNDH presenta los resultados de sus investigaciones en una recomendación general
4. Cuando la CNDH solicita a funcionarios públicos que lleven a cabo investigaciones penales y administrativas.

Limitaciones

Es un documento altamente especializado con un análisis multidimensional sobre la situación de la CNDH. Desde mi punto de vista la única limitante es que no profundiza

demasiado en el tema de las recomendaciones generales y las analiza en forma grupal con los demás instrumentos de posicionamiento.

En conclusión podemos mencionar que Human Rights Watch hace una crítica sumamente especializada sobre algunos puntos en los que considera que la CNDH no está ejerciendo sus facultades, donde podemos ver causas exógenas en las cuales las instituciones sujetas de recomendación no implementan y no trabajan activamente para lograr que se cumplan con las obligaciones para reparar los abusos y de forma endógena cuando la misma CNDH abandona la documentación y el seguimiento de la implementación de alguno de sus instrumentos de posicionamiento y considera que hay tres puntos que deben ser fundamentales para mejorar el desempeño de la institución:

1. Exigir al gobierno que aplique sanciones administrativas a los funcionarios que no cumplan ante las violaciones de derechos humanos documentadas
2. Documentar o denunciar públicamente a los funcionarios públicos que no resarcen los abusos de conformidad.
3. Llevar los casos a organismos internacionales de derechos humanos cuando el gobierno no responda sus recomendaciones.

Los tres puntos anteriores desde mi perspectiva nos llevan a visualizar que la solución está en promover reformas que permitan homologar la legislación mexicana del sistema no jurisdiccional con algunos elementos sancionatorios y punibles, donde la CNDH adopta medidas concretas para promover cambios en aquellas leyes y prácticas mexicanas que violan directamente los derechos humanos y que ayudan directa o indirectamente a perpetuar prácticas abusivas por parte de la autoridad. El primer paso es buscar modificaciones al ordenamiento jurídico que subsane las carencias que Human Rights Watch está señalando, puntualmente mejorar el desempeño presupuestal, así como la rendición de cuentas con el fin de saber cómo está actuando la comisión y tener una evaluación libre de opacidad.

Capítulo 3: El análisis del sistema de seguimiento y cumplimiento de las Recomendaciones Generales por periodo de cada titular

El segundo capítulo de este trabajo de investigación denominado se enfoca en analizar el sistema de seguimiento y cumplimiento de los Ombudsman que han sido participes de la creación de recomendaciones generales como apreciamos en el cuadro 3.

Cuadro 3. Recomendaciones Generales por Comisionado (1990-2023)		
Comisionado / Comisionada	Número de Recomendaciones	Observaciones
Jorge Carpizo MacGregor 06/06/1990 - 04/01/1993	0	Realizo el diseño institucional de la CNDH.
Jorge Madrazo Cuellar 14/01/1993 – 26/11/1997	0	No concluyo su mandato.
José Luis Ramos Rivera 27/11/1997 - 07/01/1997	0	Era el primer visitador en 1997 y según la ley de la CNDH en ausencia del presidente de la Comisión queda como encargado.
Mireille Roccatti 08/01/1997 - 13/11/1999	0	Dejó el cargo para incorporarse a la PGR, como Fiscal para el Caso de las Mujeres desaparecidas y asesinadas de Ciudad Juárez.
José Luis Soberanes I 16/11/1999 – 16/11/2004	9	Última recomendación general emitida el 9 de octubre de 2004.
José Luis Soberanes II 17/11/2004 – 15/11/2009	8	Última recomendación general emitida el 19 de agosto de 2009.
Raúl Plasencia Villanueva 16/11/1999 – 15/11/2014	4	Última recomendación emitida el 14 de octubre de 2014.
Luis Raúl González Pérez 16/11/2014 – 15/11/2019	20	Última recomendación general emitida en octubre de 2019.
Rosario Piedra Ibarra 16/11/2019 – Presente	4	Última recomendación general emitida el 5 de noviembre del 2021.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNDH.

3.1 Sistema de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH en el periodo de Jorge Carpizo (1990-1993)

El 6 de junio de 1990 después algunos eventos nacionales e internacionales que pusieron en entredicho la capacidad del Estado mexicano para defender los derechos humanos y las garantías individuales en el territorio nacional, Jorge Carpizo fue nombrado como el primer presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, cargo que ostentaría hasta enero de 1993 para asumir el cargo del procurador general de la República a petición del presidente de la república.

Jorge Carpizo McGregor era licenciado, maestro y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, así como académico y servidor público, fue uno de los primeros investigadores del Instituto de investigaciones jurídicas (IIJ) de la UNAM junto con Héctor Fix Zamudio³⁵ y Jorge Barrera Graf³⁶.

Su carrera como servicio público se desarrolló prácticamente en su totalidad durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari donde fue rector de la UNAM (1985-1989), ministro de la Suprema Corte (1989-1990), Ombudsman nacional (1990-1993), Procurador General (1993-1994), Secretario de Gobernación (1994) y ya en la administración de Ernesto Zedillo fue nombrado embajador de México en Francia (1995), cargo que solo ostento durante tres meses por diferencias con el ejecutivo federal, a partir de 1996 solo se dedicó a la Academia en la máxima casa de estudios como profesor-investigador nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT.

Jorge Carpizo como especialista en derecho constitucional fue el encargado de hacer el diseño institucional en la figura del ombudsman con orígenes en Suecia al contexto mexicano, su visión en la materia fue fundamental para darle autonomía, personalidad jurídica propia y constituirse como un ente con bases constitucionales independientes los tres poderes de La Unión como lo sugieren los principios de París.

³⁵ Fundador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

³⁶ Fundador y primer titular de Defensoría UNAM (Unidad de Defensoría de los derechos universitarios).

3.1.1 Los inicios institucionales de la CNDH

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) no comenzó de forma fácil la tarea que le fue encomendada, debido a que se encontró con una serie de obstáculos tales como la poca credibilidad sobre su actuación efectiva, la falta de cooperación de otras autoridades y una esfera de acción limitada, así como el hecho de que como dependía de la Secretaría de Gobernación, se pensaba que no podría atender con objetividad los casos que le fueran presentados.

En palabras de Pedro Salazar y Miguel Carbonell, “las autoridades argumentando que la Comisión Nacional iba a interferir en su esfera de acción, no cumplían con las peticiones que ésta les hacía, además de argumentar, que no tenía ningún derecho fundado para solicitar información, desconociendo lo establecido en el decreto de creación, en el sentido de que el presidente de dicha institución podía solicitar a las autoridades correspondientes, la información necesaria para el debido cumplimiento de sus funciones.” (Salazar & Carbonell, 2011).

El mismo Jorge Carpizo mencionó: “La Comisión Nacional superó las barreras que se le presentaron, y demostró que el hecho de encuadrarse en un inicio en la Secretaría de Gobernación no incidió para que satisfactoriamente pudiese cumplir con los fines para los cuales fue creada. Por lo que poco después de su primer aniversario, el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, comenzó los trabajos de un proyecto de Ley Orgánica de este Organismo, mismo que una vez terminado, discutido y enriquecido por el mismo Consejo, se presentó al presidente de la República.” (Carpizo, 2009).

3.1.2 El sistema de seguimiento y cumplimiento 1990-1993

La CNDH fue creada sin un sistema de seguimiento sistematizado, básicamente la recomendación se daba como “cumplida” o “no cumplida” en ciclos de seis meses en un Informe General. Por ende, es importante tener una perspectiva de cómo fue la evolución del sistema de seguimiento y cumplimiento en la administración de Jorge Carpizo.

Debido a que la CNDH fue creada a partir Unidad que formaba parte de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) algunas de sus actividades de seguimiento y cumplimiento recaían en las Unidades de seguimiento de la misma SEGOB, lo cual nos explica Jorge Carpizo de la siguiente manera “Desde su origen la CNDH no surgió como un organismo autónomo, por ende, algunas de sus actividades fueron delegadas a otras entidades, lo que nos llevó a visualizar la necesidad de una normatividad propia en la figura de una ley que amparara las competencias de la Comisión como un ente autónomo” (Carpizo, 2009).

Jorge Carpizo tenía claro que la CNDH requería de un marco jurídico que le permitiera la autonomía frente a otros órdenes de gobierno, para este caso refiriéndose específicamente a la SEGOB, para ese efecto, la creación de una ley o ley orgánica era fundamental para darle independencia institucional respecto a su patrimonio, presupuesto, lineamientos administrativos entre los que se puede establecer el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones emitidas.

Desde su llegada a la CNDH, Jorge Carpizo impulsó la creación de una ley de la Comisión misma que se tradujo en 1992 en la “Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, misma que fue promulgada ese mismo año por el presidente Carlos Salinas de Gortari.

En materia de seguimiento el Decreto de creación establecía en el artículo segundo del Decreto de creación de la CNDH estableció que:

“La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en territorio nacional; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores”. (CNDH, 1992).

El artículo tercero de dicho Decreto señaló que: “Para cumplir con las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos;
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los derechos humanos;
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento de las recomendaciones;
- IV. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos;

Para estos efectos quedaba asentado jurídicamente la facultad que tenía la CNDH para dar seguimiento a las recomendaciones y ya no la SEGOB, sin embargo, es a partir de este punto en que se empieza a dar el primer paso como tal para tener un sistema.

Jorge Carpizo menciona en el “*Segundo Informe Semestral de 1991*”, lo siguiente:

“El seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del ombudsman. Si no, toda la labor se esfuma y termina en nada. La defensa de los derechos humanos finaliza en una farsa.

Por esta razón en los primeros años se cuidó con esmero el seguimiento de las recomendaciones los datos precisos se hacían públicos y se organizaban verdaderas campañas de información para presionar a las autoridades incumplidas por medio de la opinión pública. Los resultados fueron satisfactorios.”

El mismo Jorge Carpizo mencionó que el seguimiento de las recomendaciones debe ser un proceso donde la CNDH sea acompañada de la Academia y la Sociedad Civil.

El sistema de seguimiento en esta etapa se construyó desde una base legal que le permitiera a la CNDH tener una autonomía institucional para poder llevar a cabo la actividad en materia de cumplimiento. Como se observa en los reportes semestrales, solo existían dos categorías, donde se establecía si se había cumplido o no la recomendación emitida, el mismo Jorge Carpizo señalaba que se debía exhibir y generar presión sobre aquellas autoridades que no cumplían con las recomendaciones.

Tal y como él mismo lo hizo con la recomendación número 48 sobre el asesinato de Norma Corona y en la cual se señaló a la entonces Procuraduría de Sinaloa por los pocos avances en la investigación, misma que permaneció por cuatro años como incumplida y que concluyo con la condena de 48 años de prisión para su homicida material.

Según el texto “Reflexiones sobre el Ombudsman” de Carpizo:

“La Comisión Nacional de Derechos Humanos estaba en una etapa de madurez, a pesar de sus tres años en 1993. Si bien nació de un decreto como un organismo desconcentrado, hoy en día tiene un marco jurídico constitucional, que es la base de la actuación de la Comisión, tiene una Ley que precisa las funciones, las facultades, y los mecanismos de funcionamiento de la Institución, y un reglamento interno complementario”. (Carpizo, 1993).

Es importante hacer destacar que al analizar los informes presentados por el Dr. Carpizo encontramos un mayor número de quejas presentadas y este crecimiento no necesariamente quería decir que hubiera mayores violaciones a los derechos humanos, sino por el contrario se habla de un avance contra el escepticismo en el que nace la Comisión generando paulatinamente en la gente el acceso a la denuncia.

Jorge Carpizo comenta: “Al concluir el primer semestre de vida se reportó que la CNDH había recibido 1343 quejas y durante ese primer segmento en el que todos estábamos aprendiendo se expedieron 33 Recomendaciones. Al siguiente semestre el número de quejas recibidas subió a 1913 y 51 Recomendaciones expedidas” (CNDH, 2011).

En sus tres años de trabajo, la Comisión Nacional había recibido un total de 27, 841 quejas, de las que se habían concluido 26, 393, Y se encontraban en trámite 1, 448, lo cual significa que el 94.8% de los asuntos radicados en la Comisión Nacional habían sido atendidos y concluidos. (CNDH, 2011).

La Comisión Nacional fue evolucionando en varios sentidos, en primer término, respecto a su naturaleza jurídica, como ya hemos visto nace como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y se convierte posteriormente en un organismo descentralizado, elevándose a rango.

A nivel organizacional, la estructura de la CNDH ha sufrido cambios para su mejor funcionamiento, antes sólo había una Visitaduría que se encargaba de todas las quejas, el cambio de 1993 aumento a tres Visitadurías para atender con mayor eficiencia las quejas sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos; por otra parte, al crearse los organismos locales protectores de Derechos Humanos, la esfera de competencia de la Comisión Nacional sufrió modificaciones, ya que a partir de ese momento, en primera instancia conoce de los asuntos de carácter federal, y en segunda instancia de las inconformidades que se presenten por los actos u omisiones en que incurran dichas Comisiones Locales, lo cual en su oportunidad se explicó.

Jorge Carpizo sentó las bases jurídicas, administrativas e institucionales para la construcción del sistema de seguimiento y cumplimiento que tenemos en la actualidad, su visión constitucionalista, así como su insistencia en que se le diera seguimiento a las recomendaciones fueron fundamentales para dar los primeros pasos en la materia, teniendo en cuenta que antes de eso, no existía ni siquiera el mandato legal de hacerlo.

3.2 El análisis del cumplimiento de las Recomendaciones Generales en el periodo de José Luis Soberanes. (1999-2009)

Introducción

El 16 de noviembre de 1999 el abogado y doctor en Derecho, José Luis Soberanes Fernández, quien fue nominado por el presidente constitucional de México doctor Ernesto Zedillo Ponce de León y designado por el Senado de la República, tomó protesta como nuevo Ombudsman nacional, convirtiéndose así en el cuarto presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México sucediendo a Mirelle Rocatti quien dejaba el cargo antes de lo previsto y se integraría al gobierno del presidente Fox dirigiendo una oficina especial para investigar los crímenes de género en Ciudad Juárez.

José Luis Soberanes Fernández es un abogado y maestro por la Universidad Nacional Autónoma de México, así como doctor por la Universidad de Valencia de España, entre lo más destacado de su trayectoria académica fue el haber sido director del Instituto de Inversiones Jurídicas de la UNAM en dos periodos administrativos, el primero de 1990 a 1994 y el segundo de 1994 a 1998. Desde 1991 ha sido investigador nacional perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y profesor titular de la Facultad de Derecho de la UNAM desde 1974 así como miembro honorario de la Real Academia de la Jurisprudencia.

El presente análisis tiene como objetivo el abordar tres puntos altamente significativos en la gestión del cuarto Ombudsman nacional, el primero es el contexto en el que dio inicio la gestión de la administración de José Luis Fernández al frente de la CNDH en noviembre de 1999, el segundo es un análisis del sistema de seguimiento y cumplimiento que implementó en la Comisión nacional de derechos humanos durante sus dos periodos que abarcaron de 1999 a 2004 y de 2004 a 2009, y finalmente como tercero y último, la creación, las razones y objetivo de la recomendaciones generales a partir del año 2001.

3.2.1 Contexto de su administración al frente de la CNDH

La llegada de José Luis Soberanes el 16 de noviembre de 1999 se dio en un marco complicado para la CNDH, que venía de tres mandatos incompletos presididos por Jorge Madrazo Cuellar (1994-1996) quien dejó la Comisión para ser Procurador General, José Luis Ramos Rivera (1996-1997) y Mireille Roccatti (1997-1999) en los últimos dos casos en particular no contaron con la aprobación del Senado de la República por lo que si bien, ejercieron todas las funciones del Ombudsman, oficialmente no son reconocidos como tales, aunque no existe ninguna fuente oficial que especifique la relación entre el gobierno de Ernesto Zedillo y José Luis Soberanes, Carmen Cepeda Bustos y Mónica Uribe en una investigación “El presente de Zedillo y su equipo” elaborada por la UAM, hicieron un seguimiento sobre los colaboradores del expresidente y señalan que fue una recomendación personal del entonces procurador Jorge Madrazo Cuellar.

La llegada de Soberanes contó con la objeción de Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) encabezadas por Rocío Culebro y Marie Claire Acosta, las cuestiones más delicadas eran las acusaciones contra Soberanes sobre sus vínculos con una organización religiosa conocida como Opus Dei, un grupo que se había distinguido por su activismo político conservador en contra de los derechos LGBTTTIQ+³⁷ y en contra de los derechos reproductivos de las mujeres, sin embargo pese a los señalamientos Soberanes fue confirmado en el cargo. (Human Rights Watch, 2009).

Amnistía Internacional consideró que la designación de Soberanes implicaba una falta de interés genuino del Ejecutivo por fortalecer a la CNDH dado que no se analizó su perfil de manera adecuada debido a que entre las diversas opciones existían algunos activistas que mostraban una actividad importante en favor de la promoción y defensa de los derechos humanos y para las ONGs resultó una sorpresa haber elegido a un académico que había dejado su puesto un mes antes en el IIJ de la UNAM sin antecedentes de activismo, en esa cuestión la representante de AI en 1999 Patricia Culebro mencionó lo siguiente: “es lamentable que no se tomarán en cuenta nuestras opiniones. Jurídicamente

³⁷ Lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero, intersexual, queer y más.

los senadores eligieron un actor muy a la ligera y se violentó en la figura del Ombudsman antes de decir quién era la persona debieron permitir a Mireille Roccatti terminar su periodo ³⁸. (Culebro, 199).

La gestión de José Luis Soberanes inició con un fuerte cuestionamiento sobre su legitimidad pero sobre todo su idoneidad para el cargo, pero aun así debía de enfrentar los grandes retos en materia de derechos humanos a nivel nacional y uno de los grandes pendientes del sistema no jurisdiccional y jurisdiccional mexicano desde 1991 era un caso que llamaba la atención a nivel internacional, conocido en los medios mexicanos como “Los muertas y desaparecidas de Ciudad Juárez”, los numerosos casos de feminicidios llamaron la atención de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales porque era un ejemplo de violencia estructural contra las mujeres por el contexto social, laboral y político en medio de inacción gubernamental.

Es en este contexto que arranca la gestión de José Luis Soberanes al frente de la CNDH con el reto en particular de los feminicidios en Ciudad Juárez pero con algunos temas que vendrían más adelante y que serían definitivos para su gestión, especialmente porque un año después llegaría a la presidencia el Partido Acción Nacional (PAN) con una visión de derecha y todo lo que implica en materia económica, política y social, lo que le ayudaría a ser el único Ombudsman en cumplir dos periodos debido al apoyo de Vicente Fox a su candidatura en 2004 así como una buena relación con la administración de Felipe Calderón a partir de 2004 hasta 2009 cuando terminaría su segundo periodo.

La gestión de José Luis Soberanes fue marcada por dos casos que marcaron su gestión, el primero fue la represión contra la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) en junio de 2006 cuando la Policía Federal preventiva de forma extremadamente violenta reprimió las ciertas organizaciones sociales que estaban unificadas ante un intento de desalojo de profesores de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en protesta contra del gobierno estatal en la capital de Oaxaca los

³⁸ La presión para que Roccatti dejará el puesto era muy grande en medio de tensiones políticas con el gobierno federal, incluso se amparó para evitar una posible remoción algo paso el 13 de noviembre de 1999, a esta situación se dio una salida política nombrándola Fiscal Especializada para los feminicidios de Ciudad Juárez, cargo en el que se desempeñó por dos años. (El Universal, 199).

días 17 y 21 de junio de 2006, el evento tuvo como consecuencia la detención de los líderes de la APPO que posteriormente fueron considerados como presos políticos y subsecuentemente liberados.

El segundo caso fue en mayo del año 2006 cuando una operación conjunta entre la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Secretaría de Seguridad Pública estatal del Estado de México en el municipio de San Mateo Atenco, intentaron recuperar un mercado de flores lo que desató violencia entre la policía y el grupo de defensa ejidal que se oponía a la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México (NAIM) en ese municipio, la operación se salió de control al haber exceso de violencia por parte de las autoridades de diversos tipos física, psicológica y sexual.

Ambos casos pusieron en el ojo público a la CNDH debido a que, tanto en Atenco como en Oaxaca, la Comisión tomó lugar y partido en favor de las autoridades federales, del Estado de México y Oaxaca lo que se asumió por parte de la sociedad como el no cumplimiento del mandato constitucional de la CNDH cuyo trabajo es señalar la responsabilidad del Estado en contra de los abusos de las autoridades.

Sería hasta el año 2022 cuando la CNDH reconociera públicamente los abusos cometidos en el texto: “represión en San Salvador Atenco. La resistencia digna frente a la brutalidad el estado” publicado por la comisión donde se reconocieron los abusos policiales, detenciones ilegales, tortura, violencia sexual y debido proceso por parte de la administración federal y estatal.

3.2.2 Sistema de seguimiento y cumplimiento de la CNDH en la gestión de Soberanes (1999-2009)

Como se ha señalado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene como su herramienta principal la emisión de recomendaciones para garantizar la protección de los derechos humanos, por ende, el cumplimiento de las recomendaciones es fundamental y para ello se vale de un sistema que verifica si las autoridades están cumpliendo.

“De 1990 al año 2006 la CNDH contaba con un sistema simplificado de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones” (CNDH, 2017), sólo se tenían las categorías de cumplimiento total, cumplimiento parcial y no cumplida³⁹ en las gestiones de Ramos Rivera, Madrazo y Roccatti, con informes semestrales y anuales, por ende, no era sencillo ver el impacto de estas en las autoridades que habían sido objetos de la recomendación.

En 2006 con la creación de un nuevo Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴⁰ se empieza a desarrollar el sistema de cumplimiento de las recomendaciones, empezando con diferenciar las categorizaciones con el fin de tener una perspectiva más amplia de las autoridades que estaban respondiendo positivamente.

La segunda categorización de la CNDH parte de 1994-2006 a la actualidad, con las siguientes categorías:

1. Cumplimiento total: Se considera que la autoridad recomendada ha presentado las pruebas en su favor que permiten dar conclusión al seguimiento.
2. Cumplimiento parcial: La autoridad ha aceptado la prueba, sin embargo, no ha presentado las pruebas del cumplimiento, no ha presentado las pruebas suficientes o no ha presentado las pruebas convincentes.
3. Cumplimiento insatisfactorio: Es donde la autoridad ha aceptado la recomendación, sin embargo, no existen elementos para afirmar que se ha llevado a cabo un proceso para cumplir con la recomendación.

El sistema permaneció de esta manera hasta el año 2006 donde se incorporaron nuevas categorías otorgándole una clasificación con una amplia variedad en el “nivel de cumplimiento”, de la siguiente manera:

- a. Aceptada, con pruebas de cumplimiento total.
- b. Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial.
- c. Aceptada, con cumplimiento insatisfactorio.
- d. Aceptada, cuyo cumplimiento reviste características peculiares.

³⁹ Categorización vigente de 1990 a 2006.

⁴⁰ Antes estaba vigente el “Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos” de 1990-2001.

- e. Aceptada, sin pruebas de cumplimiento.
- f. Aceptada, con pruebas de incumplimiento parcial cuyo seguimiento ha finalizado.
- g. Aceptada, con pruebas de incumplimiento parcial cuyo seguimiento no ha finalizado.
- h. Aceptada, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.

A continuación, presentamos un cuadro con la evolución del sistema de recomendaciones.

Cuadro 4. Evolución del Cumplimiento de las Recomendaciones 1990-2023			
Periodo	1990-1994	1994 – 2006	2006 – 2023
Categorización	<p>a. Cumplida: Cuando la CNDH consideraba que la autoridad había cumplido con la recomendación.</p> <p>b. No cumplida: Cuando la CNDH consideraba que la autoridad había cumplido con la recomendación.</p> <p>c. No aceptada: Cuando la autoridad no acepta la recomendación, desde su origen la ley estipulaba que la autoridad debe justificar el por qué no.</p>	<p>a. Cumplimiento total: Se considera que la autoridad recomendada ha presentado las pruebas en su favor que permiten dar conclusión al seguimiento de la recomendación.</p> <p>b. Cumplimiento parcial: La autoridad ha aceptado la prueba, sin embargo, no ha presentado las pruebas del cumplimiento, no ha presentado las pruebas suficientes o no ha presentado las pruebas convincentes.</p> <p>c. Cumplimiento insatisfactorio: Es donde la autoridad ha aceptado la recomendación; sin embargo, no existen elementos para afirmar que se ha llevado a cabo un proceso para cumplir con la recomendación.</p> <p>d. No Aceptada: Cuando la autoridad rechaza la recomendación de la que es sujeta. El acto de rechazo debe ser público y la autoridad emitir su justificación y pruebas para rechazarla.</p>	<p>a. Aceptada, con pruebas de cumplimiento total.</p> <p>b. Aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial.</p> <p>c. Aceptada, con cumplimiento insatisfactorio.</p> <p>d. Aceptada, cuyo cumplimiento reviste características peculiares.</p> <p>e. Aceptada, sin pruebas de cumplimiento.</p> <p>f. Aceptada, con pruebas de incumplimiento parcial cuyo seguimiento ha finalizado.</p> <p>g. Aceptada, con pruebas de incumplimiento parcial cuyo seguimiento no ha finalizado.</p> <p>h. Aceptada, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento.</p> <p>i. No Aceptada</p>

Elaboración propia con datos de la CNDH.

3.2.3 La creación de las recomendaciones generales en 2001

Es durante la presidencia de José Luis Soberanes, que en el año 2001 se crea un nuevo instrumento de posicionamiento en la categoría de recomendaciones, se nombrarían como “recomendaciones generales”, las cuales son definidas por la CNDH como:

“La Comisión Nacional también podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación” (CNDH, 2001).

José Luis Soberanes comentó al respecto lo siguiente: “el número de quejas que terminarían traducidas en recomendaciones en el tema penitenciario rebasaba totalmente las capacidades institucionales de la CNDH para elaborarlas y darles un seguimiento continuo, lo que nos llevó junto al Consejo Consultivo a crear un tipo de recomendación con un impacto más general y que fuera dirigido a diversas instituciones relacionadas con mejorar las condiciones del sistema penitenciario”. (Soberanes, 2016).

Como lo menciono José Luis Soberanes, la creación de las recomendaciones generales obedeció al hecho de que la CNDH tenía cientos de quejas acumuladas relacionadas con el sistema penitenciario en casos como hacinamiento, tortura, autogobierno, malos tratos, condiciones indignas y violaciones a la dignidad de los internos; elementos que inevitablemente derivarían en una cantidad inmanejable de recomendaciones particulares con las mismas características.

Sin embargo, desde su creación las recomendaciones generales surgieron con un marco normativo ambiguo sobre su seguimiento y cumplimiento que, a diferencia de las recomendaciones particulares, por violaciones graves y al mecanismo contra la tortura; no tenía establecido en su normativa ni plazos, ni metodología o algún protocolo que especificará el proceder respecto al seguimiento de las mismas.

El sistema de seguimiento y cumplimiento solamente aplica a las recomendaciones particulares y recomendaciones por violaciones graves, no aplica para las recomendaciones generales, las cuales no tienen un sistema de seguimiento por parte de la CNDH, y la razón se fundamenta en los previamente mencionados en el capítulo 1, artículos 140 y 129 Bis, el cual menciona que las mismas no necesitan ser aceptadas por la autoridad recomendada, por ende, las clasificaciones vistas previamente no aplican a este tipo de instrumento.

El artículo 140 es muy claro en la parte donde se menciona que las recomendaciones generales no ocupan un lugar en el sistema de seguimiento por parte de la CNDH, para su seguimiento la Comisión se vale de estudios generales que puede realizar en asociación con otras instituciones como lo puede ser la Universidad Nacional Autónoma de México o la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga.

La ambigüedad del marco normativo de las recomendaciones generales al mencionar que las mismas deben tener un seguimiento “periódico” sin especificar alguna temporalidad así como el conocer su “alcance” pero sin especificar alguna metodología institucional o externa, aunado a que el artículo 140 del reglamento menciona el hecho de que este tipo de recomendaciones llevan un registro de verificación de su cumplimiento de forma separada, crea una dificultad para poder medir su eficiencia, conocer su nivel de cumplimiento.

La problemática entorno las recomendaciones generales se centra en el hecho de que la CNDH no ha incorporado este instrumento al sistema de seguimiento de informes anuales o al sistema de seguimiento electrónico del órgano, por ende no se puede acceder a la información sobre su nivel de cumplimiento en tiempo real o a través de informes periódicos, porque tampoco existe un informe anual que haga saber a otras autoridades o al público en general cual es el estado de cumplimiento e impacto de las mismas, solo existe el estudio publicado por la Comisión en 2018 *“Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017”* (CNDH, 2018).

3.2.4 Las recomendaciones generales de José Luis Soberanes

La primera recomendación general fue emitida en el año 2001 conocida como recomendación general número 1/2001 “Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana” (CNDH, 2001).

Lo anterior fue el primer esfuerzo institucional en atender el tema de los centros penitenciarios y su situación en derechos humanos, de hecho 10 de las 17 recomendaciones generales en la gestión de José Luis Soberanes fueron relacionadas con el tema penitenciario y estuvieron enfocadas en enfrentar temas como las detenciones a arbitrarias, las condiciones de las mujeres internas, las prácticas administrativas violatorias de derechos de las personas indígenas en centros penitenciarios, la situación en materia de derechos de las personas en reclusión con trastornos mentales, las prácticas de tortura hacia dentro de los penales y el derecho sobre el plazo para resolver una averiguación previa.

También existieron otro tipo de recomendaciones enfocadas en temas tan diversos como la discriminación, libertades religiosas, en materia laboral, en el área de la seguridad pública como la aplicación del examen poligráfico y las constantes agresiones a periodistas que ameritó dos recomendaciones generales, ninguna con seguimiento.

En materia del derecho a la salud, dos recomendaciones generales muy importantes fueron emitidas, la primera el combate a la discriminación de las personas con VIH dirigida a las instituciones de salud y centros escolares y la segunda sobre el derecho a la protección de la salud dirigida al IMSS e ISSSTE, en un contexto donde ya se vislumbraba a la primera institución mencionada como el principal receptor de recomendaciones particulares por parte de la CNDH.

Las recomendaciones en la gestión de Soberanes fueron las siguientes:

Cuadro 5. Recomendaciones Generales emitidas durante la presidencia de José Luis Soberanes 1999-2009		
Año	Título	Estatus de Cumplimiento⁴¹
1/2001	Recomendación general no. 1/2001 derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la república mexicana.	Satisfactorio
2/2001	Sobre la práctica de las detenciones arbitrarias	Básico
3/2002	Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la república mexicana.	Básico
4/2002	Derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar.	Satisfactorio
5/2003	Forzamiento rendir honores a símbolos patrios: Dirigido al Secretario de Educación y Gobernadores	Satisfactorio
6/2004	Sobre la aplicación del examen poligráfico	Insatisfactorio
7/2004	Sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores	Satisfactorio
8/2004	Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen sida	Satisfactorio
9/2004	Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana	Básico
10/2005	Sobre la Práctica de la Tortura	Insatisfactorio
11/2006	Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la república mexicana	Satisfactorio
12/2006	Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley	Satisfactorio
13/2006	Sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales	Básico
14/2007	Sobre los derechos de las víctimas de delitos	Básico
15/2009	Sobre el derecho a la protección de la salud	Satisfactorio
16/2009	Sobre el plazo para resolver una averiguación previa	Básico
17/2009	Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente	Satisfactorio

Elaboración propia con datos de la CNDH.

⁴¹ El nivel de cumplimiento de las recomendaciones generales será explicado en el Capítulo 3.

3.3 El análisis del cumplimiento de las Recomendaciones Generales en el periodo de Raúl Plascencia Villanueva. (2009-2014)

El 16 de noviembre de 2009 el abogado Raúl Plascencia Villanueva, quien fue nominado por Felipe Calderón Hinojosa y designado por el Senado de la República tomó protesta como el nuevo Ombudsman nacional; convirtiéndose así en el quinto presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Raúl Plascencia Villanueva es egresado de la Universidad Autónoma de Baja California de la licenciatura en Derecho, cuenta con estudios de maestría y doctorado por la Universidad Nacional Autónoma de México. El nuevo presidente de la CNDH era un reconocido académico del tema Ombudsman y de Derechos Humanos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, asimismo trabajaba las líneas de investigación de responsabilidad penal, teoría del delito, desapariciones, desapariciones forzadas e instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Su trayectoria en el servicio público se compone de haber sido segundo y primer Visitador General de la CNDH durante la presidencia de José Luis Soberanes.

La presidencia de Raúl Plascencia al frente de la CNDH es una de las más controvertidas porque se inició durante la mitad final del sexenio de Felipe Calderón en pleno apogeo de la llamada “Guerra contra el narco”⁴², esta situación fue sumamente polémica porque el país estaba entrando en una condición de violencia sin control por parte de los grupos de la delincuencia organizada y el gobierno que los confrontaba.

En el contexto de “Guerra contra el narco”, la CNDH ha tenido su etapa de menor actividad en materia de Recomendaciones Generales, mismas que no se atendieron durante la gestión que las emitió así como los problemas estructurales derivados del combate contra el narcotráfico como desapariciones, homicidios, feminicidios, infanticidios, desapariciones forzadas y tortura; en el presente apartado se analiza el papel en materia de seguimiento y cumplimiento de las Recomendaciones Generales por parte de la administración de Raúl Plascencia Villanueva.

⁴² Término coloquial de la sociedad mexicana con el cual se le conoce a la acción policiaca y militar iniciada por Felipe Calderón contra los carteles de la droga en el año 2007.

3.3.1 Contexto de su gestión al frente de la CNDH

En 2009, los delitos de alto impacto crecían de manera significativa y las acusaciones contra las autoridades por corrupción e impunidad en el actuar de casos como: tortura, desaparición forzada y homicidios eran una constante, debido a la falta de regulación en el marco jurídico para la participación de las fuerzas armadas en el área de seguridad pública y las malas prácticas de las policías municipales, estatales y federales.

En noviembre de 2009 llegó a su fin la segunda presidencia de José Luis Soberanes al frente de la CNDH; por lo que una nueva figura debía ocupar el cargo de Ombudsman, a propuesta de Felipe Calderón y ratificado por el Senado de la República, el elegido fue el Dr. Raúl Plascencia Villanueva, quien había trabajado por 10 años en la Comisión, 5 de estos como primer visitador y 5 como segundo visitador; por lo que se le consideraba una figura que daría continuidad al trabajo realizado por su antecesor. Para las organizaciones de la sociedad civil, la academia y círculos políticos, Raúl Plascencia era una figura que garantizaba continuar con el trabajo y sobre todo la cooperación de la CNDH con el Ejecutivo Federal.

La periodista Mayela Sánchez comenta al respecto sobre la elección de Raúl Plascencia Villanueva:

“Su llegada a la presidencia de la CNDH fue en su momento criticada por organizaciones civiles que confluyeron en el grupo Relevos 2009. (Sánchez, 2014).

Dicha coalición se formó ese año a fin de vigilar los procesos de elección de los nuevos titulares de la CNDH y su homóloga en el Distrito Federal⁴³, y estaba integrada por las organizaciones: Católicas por el Derecho a Decidir, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), Propuesta Cívica y Salud Integral para la Mujer.

⁴³ Ahora Ciudad de México, desde 2018.

Al darse a conocer la designación de Plascencia Villanueva como quien sustituiría a Soberanes Fernández, el grupo Relevos 2009 señaló que tal decisión significaba una continuidad y aval del modelo implementado por su antecesor.

Las organizaciones también señalaron que tal nombramiento era resultado de acuerdos entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que sólo habían simulado un proceso abierto. Como tal, su designación era una “farsa”, pues se trataba de un nombramiento ad hoc al gobierno del entonces presidente Felipe Calderón, consideraron entonces.

Pero tales señalamientos no bastaron para frenar su elección, y 78 de quienes en ese momento fungían como Senadores designaron a Plascencia Villanueva como ombudsman nacional el 5 de noviembre de 2009.” (Sánchez, 2014).

Los argumentos de la sociedad Civil y la academia de que Raúl Plascencia Villanueva era una continuación a la presidencia de Soberanes era tangible, debido a que venía del mismo equipo de trabajo⁴⁴, además de ser ratificado y sugerido por el grupo en el poder y ser apoyado por las bancadas en el Senado del PRI y del PAN; por lo cual se podría interpretar que el Ejecutivo Federal quería un Ombudsman a modo que fuera un legitimador de su “*Guerra contra el narco*” y que no fuera un ente tan estricto en las recomendaciones emitidas contra las autoridades, más aún en un contexto de violencia ejercida por parte del Estado en temas de tortura, desaparición forzada, secuestro, violaciones de garantías, violaciones al debido proceso y violación a la presunción de inocencia⁴⁵ (Sánchez, 2014).

3.3.2 Las omisiones de la CNDH como deslegitimadoras institucionales

El periodo de Raúl Plasencia al frente de la CNDH se desarrolló en medio de una intensa crisis de Derechos Humanos por las constantes violaciones y omisiones por parte del Estado, como lo menciona Human Rights Watch:

⁴⁴ Durante la segunda gestión de Soberanes ocupó el puesto de primer visitador, mismo que por ley es el responsable de asumir la presidencia de la Comisión en ausencia del titular designado por el Senado.

⁴⁵ Prácticas que fueron verificadas por Human Rights Watch y Amnistía Internacional.

“México se encuentra sumido en una crisis de Derechos Humanos. El diagnóstico de varias organizaciones internacionales como Amnistía Internacional o Human Rights Watch viene de lejos, pero los recientes episodios de violencia han agravado esta percepción. El testimonio en septiembre de una superviviente cuestionando el abatimiento de 22 supuestos narcos a manos del Ejército en Tlatlaya y la desaparición de 43 estudiantes de magisterio tras un enfrentamiento con la policía en Guerrero ha vuelto a poner en entredicho la labor del ente que en México es encargado de velar por los derechos humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Con el proceso para la elección del nuevo ombudsman (defensor) nacional en curso, y especialmente crispadas por la deficiente gestión del titular actual, Raúl Plascencia Villanueva, siete asociaciones civiles han solicitado formalmente al Senado que el proceso sea “claro, equitativo, transparente y democrático”. (Chouza, 2014).

Como lo menciona Amnistía Internacional y Human Rights Watch; México en 2009 se encontraba en una situación de violencia extrema, el diagnóstico de ambas ONG coincidió en que existía una crisis de Derechos Humanos. Los grupos de la delincuencia organizada estaban operando de forma excesivamente violenta, aumentando los delitos de alto impacto y en muchas ocasiones incluso aliados con agentes del Estado, este es quizá el elemento más preocupante (Human Rights Watch 2009).

Los delitos cometidos por servidores públicos como personal militar, policías, ministerios públicos y miembros del Poder Judicial son cuestiones que recaen en el área de competencias y atribuciones de la CNDH; a diferencia de los crímenes perpetrados por particulares, en este caso los cárteles de la droga y otro tipo de grupos delictivos como secuestradores.

Las acciones y omisiones que estaban llevando a cabo algunos servidores públicos configura un escenario de violación de Derechos Humanos sin precedente; sin embargo, durante la presidencia de Raúl Plascencia Villanueva se empezaron a gestar casos altamente relevantes que confirmarían la crisis humanitaria en México y las condiciones que el Estado estaba poniendo para que fuera aún más intensa y que estaba siendo encubierta por los medios de comunicación.

El descrédito de Raúl Plascencia Villanueva llegó desde el inicio por considerarlo un continuador de la política de José Luis Soberanes; sin embargo, hechos aislados comenzaron a volverse más comunes en materia de violación y Derechos Humanos, pero a su vez no sancionados, lo cual fue un daño a la legitimidad de la CNDH porque no estaba denunciando las acciones y omisiones del Estado para contribuir a la crisis humanitaria.

Los casos de violencia estructural y sistémica como la guardería ABC, la fabricación de culpables, las matanzas, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales comenzaron a ser una constante en los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña.

Según menciona María Chouza:

“La lista de omisiones o actuaciones deficientes del ente es extensa: la matanza de 72 inmigrantes centroamericanos en San Fernando (Tamaulipas) en 2010, la desaparición [a manos del cartel de los Zetas] de 300 personas en Allende, Coahuila, en 2011 y ahora Tlatlaya, donde la comisión tardó 85 días en iniciar una investigación.

En este último municipio del Estado de México, ubicado en el sur del país, un batallón del Ejército acabó con la vida de 22 supuestos narcotraficantes una madrugada de junio. Según la versión oficial, las bajas se dieron en el contexto de un enfrentamiento entre soldados y crimen organizado, pero el testimonio de una superviviente publicado el 19 de septiembre en la revista *Esquire* dibujó un panorama muy diferente: el Ejército habría acabado con la vida de 21 de ellos después de que se rindieran.

En este ámbito, la actuación de la CNDH, que el pasado martes emitió una recomendación en la que reconoce que al menos 15 civiles fueron asesinados a sangre fría por los militares, fue en un principio confusa. Un día después de hacerse público el relato de la mujer, Marat Paredes, visitador de la Comisión, aseguró a *EL PAÍS* que no había ninguna investigación sobre los hechos de junio. Dos jornadas más tarde, en este mismo diario, se desdecía explicando que hacía “varias semanas” que la CNDH había recogido el mismo testimonio, junto al de otras dos mujeres que aseguraron haber sido secuestradas.” (Chouza, 2014).

Cuadro 6. Siete casos de violencia estructural y sistémica que dañaron la credibilidad de la CNDH (2009-2015)

Evento	Hechos
<p>Guardería ABC (junio, 2009)</p> <p>Autoridad responsable: IMSS</p>	<p>El suceso ocurrió en Hermosillo, Sonora, cuando un incendio consumió el edificio de la guardería, causando la muerte de 49 niños y dejando a otros heridos. El incendio se desató debido a un corto en un almacén contiguo, se propagó debido a las deficiencias en las medidas de seguridad y la falta de salidas de emergencia. El IMSS otorgó una concesión sin verificar las condiciones de seguridad óptimas del lugar. (Pérez, 2023).</p>
<p>La matanza de Villas de Salvácar (enero, 2010)</p> <p>Autoridad responsable: Secretaria de Seguridad Estatal y Presidencia de la República.</p>	<p>Este hecho ocurrió en Ciudad Juárez, cuando un grupo de sicarios abrió fuego durante una fiesta en una vivienda, asesinando a 15 jóvenes. Este ataque se debió a una confusión de los atacantes, que creían que los jóvenes pertenecían a una banda rival. Las autoridades fueron señaladas de inculpar de nexos con el narcotráfico a los jóvenes. (Cano, 2023).</p>
<p>Siembra de armas a alumnos del ITESM (marzo, 2010)</p> <p>Autoridad Responsable: SEDENA.</p>	<p>Jorge Mercado y Javier Arredondo alumnos del ITESM fueron asesinados por elementos del Ejército en un operativo, sin embargo, cámaras de la zona grabaron momentos en que soldados les sembraron armas y posteriormente inventaron que eran miembros del crimen organizado. (Vásquez, 2022).</p>
<p>La matanza de San Fernando (agosto, 2010)</p> <p>Autoridades Responsables: INM, Policía Estatal de Tamaulipas y la Policía Federal.</p>	<p>La Matanza de San Fernando en 2010 fue un atroz suceso que ocurrió en Tamaulipas, México, donde 72 migrantes indocumentados de América Central fueron secuestrados y asesinados por el cártel de Los Zetas. Se criticó inacción de autoridades. Aunque este evento sí generó una recomendación por violaciones graves. (Rodríguez, 2023).</p>
<p>La matanza de Allende (marzo, 2011)</p> <p>Autoridades responsables: Fiscalía Estatal, Secretaria de Seguridad Estatal, Policía Municipal y Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.</p>	<p>La Matanza de Allende en 2011 fue un acto de violencia extrema perpetrado por el cártel de Los Zetas en el estado de Coahuila, México. En este suceso, se estima que aproximadamente 300 personas, incluyendo civiles inocentes, fueron secuestradas, desaparecidas y asesinadas en represalia por la traición de un miembro de Los Zetas. (Paullier, 2016).</p>
<p>Caso Tlatlaya (junio de 2014)</p> <p>Autoridad responsable: SEDENA</p>	<p>El incidente ocurrido en México en 2014, donde 22 presuntos delincuentes murieron en un enfrentamiento con el Ejército Mexicano en un almacén en Tlatlaya, Estado de México. Sin embargo, evidencias posteriores revelaron que al menos 15 de los sospechosos habrían sido ejecutados extrajudicialmente después de haber sido detenidos. (Ferri, 2022).</p>
<p>Caso Ayotzinapa (septiembre 2014)</p> <p>Autoridades responsables: SEDENA, Policía Federal, Comisión de Búsqueda de Personas, Gobierno Estatal, Policía Municipal y Estatal.</p>	<p>El caso Ayotzinapa se refiere a la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en Iguala, en septiembre de 2014. Estos estudiantes fueron atacados por la policía local y entregados a un grupo criminal, los Guerreros Unidos, según la investigación oficial. (Centro Prodh, 2023).</p>

Fuente: Diversas notas periodísticas.

La CNDH enfrentó casos emblemáticos de la crisis de Derechos Humanos en México por omisiones del Estado, como el tema de la Guardería ABC, pero también enfrentó casos por acción de ejecuciones extrajudiciales como fue el caso Tlatlaya, desapariciones forzadas, la fabricación de culpables Caso TEC de Monterrey y el caso de Ayotzinapa de probable desaparición forzada.

Todos los casos mencionados contribuyeron a la violencia estructural cometida por las instituciones de seguridad y justicia, aunque esto ya era una cuestión sistémica de violencia por parte del Estado durante la presidencia de Raúl Plascencia Villanueva, no hubo ninguna una recomendación general a las instituciones como la Secretaría de Gobernación, la Secretaría Seguridad Pública, el Ejército, la Marina, el IMSS, las Secretaría de Seguridad estatales, los Poderes Judiciales estatales, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos o los Secretarios de Gobiernos estatales.

Todos los casos anteriormente mencionados, aunado a la misma inacción de la CNDH crearon un clima de animadversión contra Raúl Plascencia Villanueva y la presión social de la sociedad civil y de la academia hicieron que no se reeligiera por considerarlo alguien cercano al Poder Ejecutivo en los casos de Enrique Peña Nieto y Felipe Calderón, lo que derivó en que el primero decidiera no volver a nominarlo y buscar una nueva opción para ser el nuevo Ombudsman de México. (Sánchez, 2014).

3.3.3 El sistema de seguimiento y cumplimiento en la administración de Raúl Plascencia

Raúl Plascencia Villanueva heredó un sistema de seguimiento modificado en 2006 por José Luis Soberanes y el Consejo Consultivo con las nueve categorizaciones presentadas en el cuadro de “Evolución de las categorizaciones de cumplimiento de la CNDH” en el apartado de José Luis Soberanes en este capítulo. Durante su gestión al frente de la CNDH no hizo o intentó hacer modificación alguna a este sistema, por lo que permaneció exactamente igual.

3.3.4 Las Recomendaciones Generales de Raúl Plascencia Villanueva

Las categorizaciones de cumplimiento existentes de 2009 a 2015 sólo son aplicables a recomendaciones particulares y recomendaciones por violaciones graves, en esta gestión particular no se emitieron recomendaciones al mecanismo contra la tortura y en el caso de las Recomendaciones Generales no existió ningún tipo de seguimiento para verificar el cumplimiento, más allá de lo que exige el artículo 105 de la Ley o el 140 del Reglamento interno ambos de la CNDH, no existió ningún elemento o ejercicio por parte de la presidencia de Raúl Plascencia Villanueva para hacer un análisis del nivel de cumplimiento de las Recomendaciones Generales.

Una de las críticas más recurrentes a Raúl Plascencia Villanueva es que prácticamente no utilizó las Recomendaciones Generales como un elemento que pudiera ayudar a subsanar o mitigar la crisis de Derechos Humanos por sus características sistémicas y estructurales de violencia por parte del Estado por acción u omisión, durante su periodo de emitió solamente cuatro recomendaciones: la primera enfocada en los Derechos Humanos en los centros penitenciarios, la segunda sobre los cateos ilegales como una práctica del Estado, tercera sobre los agravios a periodistas y finalmente sobre la prevención, atención y sanción de los casos de violencia sexual contra los niños y niñas en las escuelas.

Un elemento que llamó la atención durante la gestión de Raúl Plascencia, era el hecho de que en medio de casos tan emblemáticos como los mencionados previamente, nunca emitió alguna Recomendación General por prácticas como: tortura, desaparición, desaparición forzada, fabricación de culpables, ejecuciones extrajudiciales y homicidios culposos o dolosos por parte de agentes del Estado. Una situación realmente grave porque en ningún punto jugó un papel como defensor del pueblo ante la situación de crisis humanitaria que estaba viviendo el país y la crisis de violencia que en conjunto daban como resultado una crisis de Derechos Humanos.

Cuadro 7. Recomendaciones emitidas durante la presidencia de Raúl Plasencia Villanueva 2009-2014

Año	Título	Estatus de Cumplimiento
18/2010	Sobre los DDHH en los Centros Penitenciarios.	Satisfactorio
19/2011	Sobre las prácticas de cateos ilegales	Básico
20/2013	Sobre agravios a periodistas e impunidad a periodistas	Básico
21/2014	Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en centros educativos.	Satisfactorio

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNDH.

3.4 El análisis del cumplimiento de las Recomendaciones Generales en el periodo de Luis Raúl González Pérez. (2014-2019)

En noviembre de 2014 Luis Raúl González Pérez fue propuesto por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) y designado por el Senado de la República con 97 votos a favor y 10 en contra como el nuevo Ombudsman nacional. El nuevo presidente de la CNDH contaba con una amplia trayectoria como especialista en derechos humanos, procuración de justicia y en la academia.

Luis Raúl González Pérez es licenciado en Derecho por la UNAM y maestro en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Estudios a Distancia (UNED) de España, se le considera uno de los principales precursores de la creación de Defensoría Universitaria de la UNAM junto con el mismo Jorge Carpizo, Jorge Barrera Graf y Héctor Fix-Zamudio. (Fundación UNAM, 2020).

Luis Raúl González Pérez favoreció la modernización de los sistemas de seguimiento de la CNDH, su administración llevó a procesos sistematizados de información, creó el sistema electrónico de seguimiento y hasta 2023 fue el único Ombudsman que hecho un estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales.

Se le considera como una figura cercana al PRI Salinista y las relaciones institucionales que mantuvo la CNDH bajo su presidencia fueron pragmáticas, se le puede considerar como un Ombudsman más proactivo que su antecesor, donde prácticamente hubo una inmovilidad institucional por su poca actividad ante lo que algunas ONG llamaban crisis de derechos humanos en México (Human Rights Watch y Amnistía Internacional).

3.4.1 Contexto de su administración al frente de la CNDH

La llegada de Luis Raúl González Pérez a la presidencia de la CNDH estuvo marcada (como en los procesos anteriores) por la sospecha de cercanía con la administración del entonces presidente Enrique Peña Nieto, debido a su antigua militancia en el PRI y una marcada cercanía con Jorge Carpizo, debido a que cuando este ocupó los cargos de

titular en la Secretaría de Gobernación, así como en la Procuraduría General, el nuevo Ombudsman siempre ocupó cargos que tenían como jefe directo a Carpizo.

Luis Raúl González llegó con la misión de enfrentar los casos pendientes que dejó Raúl Plascencia Villanueva y que decidió evadir en la CNDH: Amnistía Internacional, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (Centro Prodh) y Humans Rights Watch en un énfasis a nivel internacional sobre la crisis de derechos humanos en México con crímenes como desaparición forzada, violencia sexual, tortura y ejecuciones extrajudiciales. Mismas que eran archivadas por las autoridades encargadas de darle seguimiento a todos estos crímenes que se encontraban en el área de competencia de la Comisión y que durante la administración anterior fueron dejados de lado (Milenio, 2014).

Casos tan representativos como la guardería ABC, Tlatlaya, Ostula, Tec de Monterrey y Ayotzinapa habían quedado ajenos a la participación de la CNDH porque las autoridades que perpetraron estos crímenes habían gozado impunidad, el nuevo reto de las autoridades consistía en enfrentar estos casos tan representativos de las violaciones a derechos humanos pero también a su vez de reactivar la herramienta de las recomendaciones generales que principalmente está enfocada en combatir los abusos por parte del Estado de carácter sistémico y estructural.

En el caso de las recomendaciones generales sólo en el primer año de Luis Raúl González Pérez se produjeron el 50% del total de recomendaciones generales emitidas por Raúl Plascencia Villanueva en toda su administración, en temas como: aislamiento en los centros penitenciarios, el matrimonio igualitario y la libertad de expresión.

En el contexto de la crisis de derechos humanos, se hizo la petición por parte de una decena de organizaciones de la sociedad civil como Centro Podh, Barra Mexicana del Colegio de Abogados, Fundar, Amnistía Internacional o Human Rights Watch, que pidieron acciones de protección contra agravios a personas defensoras de derechos humanos, lo que se traduciría en la recomendación general 25/2016, denominada “Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos”. (Centro Podh, 2016).

La nueva administración buscaba ser más proactiva y tomar parte en temas como los derechos de las mujeres, derechos de las minorías y la violencia contra grupos específicos como defensores de derechos humanos, personas interculturales o periodistas que fueron totalmente ignorados en la administración anterior.

Uno de los principales puntos a destacar, es que durante la gestión de Luis Raúl González Pérez por primera vez en discursos y en los informes generales, especiales y de cumplimiento, se utilizó a nivel institucional en la CNDH los conceptos de “Crisis de Derechos Humanos” y “Guerra contra el narco”, reconociendo ambos elementos como un punto de inflexión negativo para los derechos humanos en México.

3.4.3 El sistema de seguimiento y cumplimiento en la gestión de Luis Raúl González

La llegada de Luis Raúl González Pérez a la CNDH implicó un nuevo sistema de seguimiento de todos los tipos de recomendaciones emitidas por la CNDH con la promulgación de la nueva “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” el 20 de mayo de 2015 que obligaba a todas las dependencias públicas del país a poner a disposición en general toda la información considerada de interés público⁴⁶.

La CNDH en el marco de la promulgación de la Ley de Transparencia creó un sistema electrónico donde se subirían todos los documentos relacionados con el seguimiento de todos los tipos de recomendaciones emitidas, informes especiales e informes generales⁴⁷, y lo menciona de la siguiente manera en su Memoria de Gestión 2014-2019:

“La administración 2014-2019 asumió el compromiso de redoblar esfuerzos en la implementación de acciones de mejora continua, encaminadas a la prevención y protección de los derechos humanos, procurando un acompañamiento más cercano con las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Es indispensable contar con un proceso de seguimiento permanente que permitiera fortalecer el desempeño de la Comisión, toda vez que la identificación de las debilidades y fortalezas existentes es el paso necesario para definir acciones de mejora.” (CNDH, 2019).

⁴⁶ Se le considera de interés público a toda aquello que no es información de seguridad nacional.

⁴⁷ La ley fija cinco días para hacer público el documento a partir de la emisión del mismo.

La CNDH tenía el objetivo de crear un mismo sistema donde condensara toda la información para llevar a cabo un seguimiento, y consecuentemente una evaluación más eficiente de los programas del organismo, durante la administración de Luis Raúl González se desarrolló e implementó el Sistema de Planeación Estratégica Institucional (SISPEI), un elemento significativo debido a que es la primera administración al frente de la CNDH, que define que es el seguimiento y lo describe de la siguiente manera:

“El SISPEI es un mecanismo que articula, a través de distintos documentos, el seguimiento y revisión constante de las acciones de la CNDH para verificar los avances y resultados en relación con el PEI.” (CNDH, 2019).

El SISPEI tiene tres propósitos (CNDH, 2015):

1. Revisar el cumplimiento de los programas presupuestarios con respecto a los ejes rectores, objetivos estratégicos y líneas de acción del PEI;
2. Dar seguimiento al avance y cumplimiento de los proyectos establecidos en cada programa presupuestario, y
3. Corroborar el avance en el desempeño de los programas presupuestarios a través de las Matrices de Indicadores para Resultados.

Según el Informe de Gestión de la CNDH:

“El SISPEI cuenta con la funcionalidad de mostrar y agrupar los proyectos por tipo, es decir: estudio, evento de promoción, vinculación, documento, etc., así como los temas, de tal forma que se pueda hacer un mejor uso de los recursos, aumentando la eficiencia institucional. En suma, el SISPEI es un mecanismo que, por un lado, asegura que la planeación anual de esta Comisión Nacional concuerde con la Planeación Estratégica de la gestión y, por el otro, provee información para mejorar la toma de decisiones.” (CNDH, 2019).

Desde su creación el SISPEI ha almacenado el seguimiento de los informes y recomendaciones emitidas por la CNDH, sin embargo, es importante mencionar que los documentos relacionados con las recomendaciones generales, no se encuentran en el

sistema electrónico debido a que la Ley General en su artículo 140 marca que las mismas no requieren ser aceptadas, así como que también su seguimiento será de forma separada. Incluso el primer estudio de seguimiento de estas se publicaría dos años después de la promulgación de la Ley de Transparencia en el año 2018.

3.4.4 Las recomendaciones generales emitidas en la gestión de Luis Raúl González Pérez y su seguimiento.

Luis Raúl González al frente de la CNDH junto con el Consejo Consultivo emitieron 21 recomendaciones generales que iban enfocadas a temas importantes relacionados al contexto de la crisis de derechos humanos en México; como la protección a periodistas en el marco de la ola de homicidios de diferentes comunicadores, la reclusión irregular en las cárceles y la violencia contra los defensores de derechos humanos y las violaciones a los derechos a la legalidad, seguridad jurídica, acceso a la justicia por parte de las instancias gubernamentales, federales y locales.

La gestión de Luis Raúl González fue la primera en hacer una emisión de recomendaciones generales en temas muy importantes como la violencia de género, la violencia contra niñas y niños, la violencia contra los pueblos indígenas y la violencia contra los derechos de las trabajadoras domésticas.

Existieron dos recomendaciones de derechos humanos enfocadas en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; la primera enfocada en los derechos humanos y empresas. La segunda en torno a la protección de áreas naturales protegidas y su conservación, algo que la CNDH no había tocado hasta ese entonces. Finalmente, en el marco del seguimiento de las recomendaciones generales, Raúl González Pérez fue el primero en crear un informe general de seguimiento y cumplimiento de las mismas y que incluso al día de hoy no se encuentran en el sistema electrónico de seguimiento de la CNDH.

Cuadro 8. Recomendaciones Generales emitidas por Luis Raúl González Pérez 2014-2019

Año	Título	Estatus Cumplimiento
22/2015	Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios.	Satisfactorio
23/2015	Sobre el matrimonio igualitario	Básico
24/2016	Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México.	Básico
25/2016	Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos.	Satisfactorio
26/2016	Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos.	Satisfactorio
27/2016	Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana.	Satisfactorio
28/2016	Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la república mexicana.	Satisfactorio
29/2017	Sobre el expediente clínico como parte del derecho a la información en servicios de salud.	Satisfactorio
30/2017	Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la república mexicana.	Básico
31/2017	Sobre la violencia obstétrica en el sistema nacional de salud.	Básico
32/2018	Sobre las violaciones a los derechos humanos a la salud, un nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, e información pública ocasionadas por la contaminación atmosférica urbana.	Satisfactorio
33/2018	Sobre el derecho a mantener la vinculación con el exterior de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios de la república mexicana.	Satisfactorio
34/2018	Sobre el efecto del monto del salario mínimo en la dignidad de las trabajadoras, los trabajadores y sus familias, y su relación con el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos	Satisfactorio
35/2019	Sobre la protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana.	Satisfactorio
36/2019	Sobre la situación de la población jornalera agrícola en México.	Satisfactorio
37/2019	Sobre el respeto y observancia de los derechos humanos en las actividades de las empresas	Satisfactorio
38/2019	Sobre el incumplimiento de las obligaciones de las comisiones intersecretariales previstas en la ley nacional de ejecución penal que garantizan los derechos humanos de las personas privadas de la libertad	Básico
39/2019	Sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes ante el incremento de sobrepeso y obesidad infantil.	Básico
40/2019	Sobre la violencia feminicida y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en México.	Básico
41/2019	Sobre el caso de violaciones a los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la justicia y al trabajo decente, por el incumplimiento de laudos firmes por parte de instancias gubernamentales federales y locales.	Básico

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNDH de su sitio electrónico.

3.5 El análisis del cumplimiento de las Recomendaciones Generales en el periodo de Rosario Ibarra Piedra. (2019-2024)

El día 16 de noviembre de 2019 tras ser nominada por el presidente Andrés Manuel López Obrador y siendo designada por mayoría en el Senado de la República, Rosario Piedra Ibarra se convirtió en la nueva Ombudsperson nacional que presidiría la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del periodo 2019-2024.

María del Rosario Piedra Ibarra nació en Nuevo León, México en 1951, es hija de Jesús Piedra Rosales, es licenciada en Psicología y maestra en Psicopedagogía por la UANL y la Escuela de Ciencias de la Educación perteneciente a la misma entidad, además es activista en pro de los derechos humanos en contra de las desapariciones forzadas, con el fin de buscar justicia ante la desaparición forzada de su hermano presuntamente cometida por el Estado.

La llegada de Rosario Piedra Ibarra a la CNDH al igual que en todos los casos anteriores, estuvo marcada por su cercanía con el ejecutivo federal además de la crítica por la falta de idoneidad para el puesto debido a su formación académica distante del Derecho, sin embargo, la crítica más sensible radicaba en que hasta hace un año de su elección como nueva Ombudsperson era parte del partido Morena por el que compitió como candidata a la diputación federal del distrito 10 de nuevo León en 2018.

Sin embargo, a consideración del presidente, su activismo en pro de los derechos humanos como miembro del comité ¡Eureka! además de haber sido secretaria de derechos humanos del Comité Ejecutivo nacional del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) le daba todas las herramientas para asumir el cargo y ser la defensora del pueblo.

En el presente analizaremos el contexto del inicio de su administración, el sistema de seguimiento y cumplimiento de Rosario Piedra Ibarra, la emisión de recomendaciones generales emitida por la Ombudsperson y en específico el mecanismo especial de seguimiento que creó para la recomendación 43/2020.

3.5.1 Contexto de la gestión al frente de la CNDH de Rosario Piedra Ibarra

En septiembre de 2019 el presidente López Obrador confirmó a los medios que no nominaría a Luis Raúl González Pérez para un segundo periodo al frente de la CNDH, si bien no se mencionó explícitamente la razón para no continuar en la posición es sabido que el hecho de que haya sido alguien propuesto por el gobierno de Enrique Peña Nieto en un punto negativo ante un cambio de gobierno con una ideología diferente,

Las críticas del nuevo gobierno federal hacia la administración de Luis Raúl González Pérez se basaban en el hecho de ser una institución costosa, con incrementos presupuestales que no se veían reflejados en su eficiencia, salarios que no correspondían a la realidad del país, un silencio ante violaciones graves como Ayotzinapa, Tlatlaya, Ostula y ABC, casos dónde la CNDH fue omisa o con una participación tenue, una de las críticas más acentuadas por parte del presidente López Obrador en el carácter neoliberal de la institución, misma que había dejado del lado valores humanistas en la protección de los derechos humanos y privilegiado estructuras ejecutivas y burocráticas que no reflejaban un beneficio para el país. (La Jornada, 2019).

El presidente López Obrador quería un perfil que pudiera ser más afín a la ideología humanista, antineoliberal y austera que pudiera dotar a la CNDH de un enfoque de eficiencia basado en resultados en la protección y promoción de los derechos humanos que tuviera como fin evitar el dispendio de recursos, pero a su vez investigar hechos del pasado como la matanza de Tlatelolco de 1968 y el jueves de Corpus en 1971.

Es en este contexto donde la figura de un activista en favor de la protección de los derechos humanos y víctima indirecta de la desaparición forzada de su hermano Jesús Piedra Ibarra, miembro de la “Liga Comunista 23 de septiembre” aparece como la nominada presidencial para ocupar el cargo de un ombudsman en la persona de Rosario Piedra Ibarra, la cual era hija de Rosario Piedra Ibarra una activista y política mexicana de izquierda pionera en la defensa de los derechos humanos en México y fundadora del comité Eureka¹, una organización de la sociedad civil dedicada a la búsqueda de familiares desaparecidos.

La llegada de Rosario Piedra inició un proceso para sacar todo lo relacionado con el neoliberalismo de la institución, entre sus primeras acciones fueron la reducción de los salarios de los altos mandos en un 20% para el primer ejercicio presupuestal subsecuente del año 2019, algo que sería sucesivo en los siguientes tres años de su gestión; relacionado con lo anterior también el constante recorte presupuestal incitado por la misma institución al renunciar a diversos recursos que para el ejercicio presupuestal de 2022 rondarían los 200 millones de pesos algo sin precedente en la historia de la CNDH que había tenido incrementos sostenidos desde su creación.

Entre los elementos más destacados está el hecho de que al igual que su antecesor, Rosario Piedra Ibarra acentuaría su atención para las recomendaciones y recomendaciones generales en los derechos conocidos como DESCAs y elementos de la búsqueda de justicia transicional contra crímenes del pasado.

3.5.2 El sistema de seguimiento y cumplimiento en la gestión de Rosario Piedra

La llegada de Rosario Piedra Ibarra a la presidencia de la CNDH implicó la continuidad en el sistema heredado por su antecesor Luis Raúl González Pérez en el sistema de seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH, el cual está regido por la Ley de Transparencia y tiene las características de ser público y electrónico para todos los instrumentos de posicionamiento, en materia de cumplimiento continúan las mismas categorizaciones instauradas por Soberanes en 2006, en ambos casos aplica la excepción de las recomendaciones generales, mismas que durante los primeros dos años de la gestión de la nueva Ombudsperson no tuvieron ningún proceso de seguimiento o análisis de cumplimiento por parte de la nueva administración.

3.5.3 Las recomendaciones generales de la gestión de Rosario Piedra Ibarra

El inicio de la gestión de Rosario Piedra al frente de la CNDH en materia de recomendaciones generales vino marcada por una inercia de su antecesor al abordar nuevos temas en materia de derechos humanos y diversificar las emisión de las mismas a otros temas que poco se habían abordado en el pasado, la primera recomendación fue enfocada en la situación de los derechos humanos de las personas con VIH/SIDA en México, un hecho interesante debido a que la emisión de la misma es en cierta manera un elemento complementario de la recomendación general 8/2004 que abordaba los temas de discriminación a menores portadores de VIH/SIDA.

Se abordaron temas muy importantes nuevamente como los relacionados con personas indígenas en situación de procedimiento legal activo y su derecho a tener traductores defensores o defensoras con conocimiento de la lengua y la cultura, se emite también una nueva recomendación enfocada en garantizar el derecho al trabajo digno de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios, mismas que según el documento se ven privadas del derecho al trabajo por su misma condición de reclusión incluso cuando salen, por el estigma.

Lo novedoso en este contexto de la gestión de Rosario Piedra es el haber abordado temas de justicia transicional mediante la recomendación 46/2022 enfocada en las violaciones al derecho a la democracia y el derecho a la protesta social por el Estado entre 1951 y 1965.

Finalmente podemos mencionar que en el año 2020 se emitió la única recomendación que cuenta con un estatus activo, la número 43 “Sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de Femicidio y otras violencias”.

Cuadro 9. Recomendaciones emitidas durante la presidencia de Rosario Piedra Ibarra 2019-2014

Año	Título	Estatus
42/2020	Sobre la situación de los derechos humanos de las personas con VIH y Sida en México.	Sin Seguimiento
43/2020	Sobre Violación al Acceso a la Justicia e Insuficiencia en la Aplicación de Políticas Públicas en la Prevención, Atención, Sanción y Reparación Integral del Daño a Personas Víctimas Directas e Indirectas de Femicidios y Otras Violencias.	Sin Seguimiento
44/2021	Sobre el deber del estado de garantizar el derecho al trabajo digno a las personas privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana.	Sin Seguimiento
45/2021	Sobre el derecho de las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal a ser asistidas por personas intérpretes, traductoras y defensoras, que tengan conocimiento de su lengua y cultura.	Sin Seguimiento
46/2022	Sobre violaciones graves a derechos humanos, así como violaciones al derecho a la democracia y al derecho a la protesta social, al derecho de reunión y al derecho de asociación, entre otras; cometidas por el Estado entre 1951-1965.	Sin Seguimiento
47/2022	Ausencia de regulación jurídica para la adquisición y uso de tecnologías para la vigilancia, intervención y recolección de datos de personas en territorio nacional: su impacto en la libertad de expresión, el derecho a defender derechos humanos y su vinculación al deber de cuidado a cargo del estado mexicano.	Sin Seguimiento

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNDH.

3.5.4 Análisis del Mecanismo de seguimiento Especial a la Recomendación General 43/2020; “Autoridades Activas, Mujeres Vivas”.

El 10 de agosto de 2022 en la Biblioteca Vasconcelos se presentó el mecanismo especial de seguimiento de la Recomendación General 43/2020 emitida en el 2020 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En noviembre del año 2020 la CNDH emitió la Recomendación General 43/2020, la cual lleva por título *“Sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias.”*, la cual tiene como antecedente la Recomendación General 40/2019 emitida un año antes en la administración de Luis Raúl González Pérez que conmemoraba el décimo aniversario de la sentencia de “Campo Algodonero” contra el Estado mexicano, ambas recomendaciones comparten una gran similitud teniendo como finalidad erradicar la violencia de género en su máxima expresión, la cual según ambos textos es el feminicidio.

La Recomendación General 43/2020 fue emitida por la CNDH, en el cuerpo del texto se menciona que se emite *“en medio de una crisis de seguridad, acceso a la justicia, atención a víctimas y reparación integral del daño a víctimas directa e indirectas de feminicidio y otras violencias”*, (CNDH; 2020).

Motivada por el extremo clima de violencia contra las mujeres en México, la CNDH a través de esta Recomendación General 43/2020 ha recomendado a las autoridades tomar acciones inmediatas con el fin de enfrentar de forma directa, expedita y contundente la violencia contra la mujer.

Según ONU Mujeres en su reporte “Violencia Feminicida en México: Aproximaciones y Tendencias”, desde 1990 a la fecha se ha logrado medir una tendencia creciente de presuntos asesinatos de mujeres que cumplen con las características sociales y jurídicas de femicidios, mismos que no pueden ser categorizados y contabilizados de forma plena debido a que las autoridades suelen tipificarlo de forma incorrecta y confundirlo con homicidio, homicidio culposo, suicidio o desaparición (ONU, Mujeres).

Para comprender que es el crimen de feminicidio introducimos a Rita Segato quien retoma la formulación de la categoría feminicidio de Jane Caputi y Diana Russell en su obra “Feminicide” de 1990 y lo describen de la siguiente manera:

“El feminicidio representa el extremo de un *continuum* de terror anti-femenino e incluye una amplia variedad de abusos verbales y físicos, tales como violación, tortura, esclavitud sexual (particularmente por prostitución), abuso sexual infantil incestuoso o extra-familiar, golpizas físicas y emocionales, Acoso sexual (por teléfono, en las calles, en la oficina, y en el aula), mutilación genital (clitoridectomías, escisión, infibulaciones), operaciones ginecológicas desnecesarias (histerectomías gratuitas), heterosexualidad forzada, esterilización forzada, maternidad forzada (por la criminalización de la contracepción y del aborto), psicocirugía, negación de comida para mujeres en algunas culturas, cirugía plástica, y otras mutilaciones en nombre del embellecimiento. Siempre que estas formas de terrorismo resultan en muerte, ellas se transforman en feminicidios” (Caputi & Russell 1992: 15, citado por Segato, 2006: 3).

El reporte de ONU Mujeres: “La Violencia Feminicida en México: Aproximaciones y Tendencias” menciona que en promedio anualmente se comenten entre 3700 y 4000 asesinatos con características de presunto feminicidio agudizándose el problema desde el año 2012 pero con una tendencia creciente alarmante desde 1990, cuando adquirió visibilidad los asesinatos de mujeres en Ciudad Juarez, Chihuahua (ONU, 2020).

Para Marcela Lagarde, el origen del fenómeno del feminicidio reside desde la Teoría de Género, por la supremacía masculina, así como la opresión, discriminación, explotación y, en particular, la exclusión social de niñas y mujeres, como Haydee Birgin sugiere. Estos aspectos se ven respaldados por una percepción social que menosprecia, hostiga y denigra a las mujeres. La arbitrariedad y la desigualdad social se intensifican debido a la impunidad tanto social como judicial que rodea a los delitos cometidos contra las mujeres. (Lagarde, 2005:1).

La misma autora describe de la siguiente forma el feminicidio en el contexto de la sociedad mexicana:

“Los crímenes contra niñas y mujeres se cometen en sociedades o en círculos sociales cuyas características patriarcales y la violación de los derechos humanos se concentran y agudizan de manera crítica. En su mayoría se articulan con otras condiciones sociales y económicas de extrema

marginación y exclusión social, jurídica y política. Son el producto de una organización social basada en la dominación de hombres sobre mujeres, caracterizada por formas agudas de opresión de las mujeres con sus constantes mecanismos de desvalorización, exclusión, discriminación y explotación a las que son sometidas las mujeres por el sólo hecho de serlo.

Los asesinatos abarcan a niñas y mujeres de diferentes edades, condiciones socioeconómicas y educativas. La mayor parte de ellas no pertenecía a círculos sociales delictivos y fueron cometidos por conocidos y desconocidos.

Los asesinatos de niñas y mujeres han sido perpetrados en entidades federativas con distintos grados y tipos de desarrollo y encuadre social y cultural, en municipios urbanos y rurales, zonas metropolitanas y suburbanas, regiones fronterizas del sur y del norte, y también en zonas del centro del país.” (Lagarde, 2005).

La CNDH se comprometió a elaborar una recomendación general dirigida a subsanar la violencia estructural y sistémica contra las Mujeres, y que movilizara a las autoridades de los tres niveles de gobierno a combatir todos los tipos de violencia, pero especialmente la violencia feminicida en México, con el instrumento de posicionamiento llamado Recomendación General 43/2020.

2.5.4.1 Recomendación General 43/2020

Titulada *“Sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias.”*, fue emitida en el año 2020 como producto de la convocatoria de la CNDH a mesas de trabajo con diversos grupos de mujeres de todo el país. (El Economista: 2020).

El documento consta de cinco apartados: Antecedentes, Situación y Fundamentación, Observaciones, Posicionamiento institucional y Recomendaciones Generales dirigidas a las diferentes autoridades federales y estatales. Está recomendación es la más extensa en relación al número de autoridades a las que va dirigida con aproximadamente 438.

En los cinco apartados de forma muy específica se incluye un análisis contextual de la situación de violencia en México, el posicionamiento de la CNDH respecto al tema de la violencia y su compromiso institucional por velar por los derechos humanos de las mujeres y garantizar su máxima protección ante la ola de violencia en México.

El objeto mencionado en el documento de la Recomendación General es el siguiente:

“Proporcionar información para que todas las autoridades a las que va dirigida trabajen de manera significativa en el reconocimiento de la situación que prevalece en el país respecto a la violencia contra las mujeres por razón de género y a generar políticas públicas que redunden en la prevención, eliminación y erradicación de todo acto de violencia contra las mujeres.” (CNDH: 2020).

El mecanismo de seguimiento tiene como origen el evento ocurrido el 4 de septiembre de 2020 familiares de víctimas de violencia de género, tomaron las instalaciones de la CNDH en la calle de República de Cuba en la Ciudad de México, se menciona que fue *“como protesta contra la inacción de las autoridades en sus casos, lo que dio pie a un dialogo de la CNDH con distintos grupos y movimientos feministas con el fin de buscar se más proactivos”*. (García: 2020). El acuerdo con los grupos que tomaron las instalaciones fue dar visibilidad al tema mediante la recomendación 43/2020.

Presentación del Mecanismo de seguimiento

El día 10 de agosto del 2020 en la Ciudad de México, la Presidenta de la CNDH Rosario Piedra, acompañada de autoridades de distintos órdenes de gobierno de todo el país presento el mecanismo de seguimiento de la Recomendación General 43/2020.

Durante la sesión la Ombudsperson habló de la grave situación de violencia en razón de genero por la que está travesando el país y mencionó lo siguiente en su discurso:

“Al reconocer que se ha incrementado la discriminación y otras formas de violencia contraste sector de la sociedad, que ha dado como resultado un insuficiente acceso a la justicia y falta de garantías a una vida libre de violencia, la presidenta de la CNDH dijo que

es urgente trabajar en la elaboración de protocolos atención y alertas de género que faciliten la investigación de los delitos cometidos contra niñas y mujeres, mejorar los pilares de coordinación entre los tres niveles de gobierno y construir alianzas para mejorar sus condiciones de vida.”⁴⁸

Durante el acto realizado en el auditorio de la Biblioteca Vasconcelos, se recordó que la Recomendación General 43/2020 fue una respuesta de la CNDH al reclamo de la sociedad, derivado de los altos índices de violencia contra las mujeres y en su elaboración participaron víctimas, familiares de víctimas y colectivas de mujeres.

En torno al mecanismo de seguimiento y cumplimiento de la Recomendación General 43/2020, la Mtra. Piedra dijo lo siguiente durante su participación:

“Por primera vez en la CNDH se cuenta con un mecanismo de esta naturaleza que nos permitirá conocer y evaluar el avance del cumplimiento de la Recomendación realizada por este organismo y coadyuvar al seguimiento de las acciones de acceso a la justicia y en la aplicación de Políticas Públicas de prevención y de atención a favor de las personas víctimas de femicidio y otras violencias contra las mujeres.”⁴⁹ (Piedra: 2022).

Aspectos técnicos del Mecanismo de seguimiento

El Mecanismo será integrado por las personas titulares de la Secretaria Ejecutiva; Cuarta Visitaduría General: Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH); la Primera, Tercera, Quinta y Sexta Visitaduría de la CNDH; Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos, y Dirección General de Protección y Defensa. Asimismo, se invitó

⁴⁸ Evento de la CNDH, “Autoridades activas, Mujeres Vivas”, transmisión por YouTube. 10 de agosto de 2020.

<https://www.cndh.org.mx/documento/autoridades-activas-mujeres-vivas-transmision-en-vivo-presentacion-del-mecanismo-de>

⁴⁹ Evento de la CNDH, “Autoridades activas, Mujeres Vivas”, transmisión por YouTube. 10 de agosto de 2020, minuto 25.25 a minuto 26.34.

<https://www.cndh.org.mx/documento/autoridades-activas-mujeres-vivas-transmision-en-vivo-presentacion-del-mecanismo-de>

a una institución académica, la UNAM y a una organización de la sociedad civil que fue Red de Abogadas Violeta, para que se integren a los trabajos de seguimiento.

El mecanismo tiene su propio sistema de seguimiento electrónico, similar al que tienen las recomendaciones y las recomendaciones graves, pero a través de un micrositio individual, el cual podrá ser consultado a partir del primero de septiembre de 2022, en:

<https://recomendacion43.cndh.org.mx/>

La CNDH señala que el micrositio sería actualizado constantemente con el fin de tener informadas a todas las personas que deseen estar actualizadas sobre la información que este contenga, en sí, se nutrirá de la información que las más de 400 autoridades han respondidos a partir de la emisión y que vayan presentando subsecuentemente. Sin embargo, hasta el 23 octubre de 2023 el micrositio no presento elementos de seguimiento sino la publicación de un Informe de cumplimiento.

La recomendación va dirigida a más de 400 autoridades entre las que destacan, la Presidencia, El Congreso de la Unión, los 32 gobernadores, las 32 comisiones estatales, la Comisión Nacional de Atención a Víctimas y homologas estatales, las Fiscalías a nivel federal y estatal, la SEDENA, la SEMAR, la SEP y homologas estatales, las policías federales y homologas estatales, así como la UNAM, UAM e IPN.

Entre las recomendaciones que más se repiten (CNDH, 2020):

1. Reconocimiento conjunto, público y abierto respecto a la violencia contra las mujeres y su compromiso en el ámbito de sus competencias a realizar acciones para prevenir, eliminar y erradicar todo acto de violencia contra las mujeres.
2. Pronunciamiento público de rechazo a los actos, conductas y expresiones que denoten violencia contra las mujeres por razones de género.
3. Política Pública integral de carácter nacional con enfoque de derechos humanos, de género, de interculturalidad y de interseccionalidad para prevenir, atender y sancionar el feminicidio de acuerdo con las recomendaciones emitidas al Estado mexicano por el Comité de la CEDAW.
4. Implementar un programa de formación, capacitación y profesionalización permanente en materia de prevención, atención e investigación de violencia contra las mujeres.

5. Implementar un programa de difusión a nivel local, con enfoque de derechos humanos, de género de interculturalidad y de interseccionalidad, sobre el feminicidio.
6. Entregar copia de la recomendación 43/2020, supervisar y dar seguimiento puntual al cumplimiento de las dependencias y unidades administrativas.
7. Diseñar controles de confianza para el ingreso y permanencia del empleo de las personas servidoras públicas, con el fin de garantizar un ambiente libre de violencia a las mujeres.
8. Evitar estigmatizar criminalizar a las y los ciudadanos que lleven a cabo manifestaciones armonizadas con la Ley Nacional sobre el uso de la fuerza.
9. Generar un diagnóstico operativo, de recursos humanos y especialmente de recursos financieros, que permita identificar diversos aspectos de mejora.
10. Asignación de recursos económicos, con el fin de obtener los recursos suficientes para superar las deficiencias presupuestales, específicamente relacionadas con la asignación de recursos bastantes y suficientes a los Fondos de Atención a Víctimas.

Es importante destacar que la Recomendación General 43/2020 como lo podemos apreciar en la parte superior tiene una gran cantidad de elementos cualitativos reiterativos de elementos previamente recomendados por instancias internacionales como la CEDAW y a nivel nacional CNDH.

3.5.4.2 Alcances del Mecanismo de seguimiento

El mecanismo de seguimiento de la Recomendación General 43/2020 “Sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias”, es una innovación en materia de seguimiento y cumplimiento para la CNDH, como lo menciono la Mtra. Rosario Piedra por primera vez se le dará seguimiento en tiempo real a una recomendación general.

El hecho de que la CNDH haya logrado convocar a una gran cantidad de autoridades al hacerles un llamado para que participen activamente en darle seguimiento a la Recomendación 43/2020 es un elemento muy positivo, que autoridades de todos los niveles de gobierno, sistema judicial, sistema no jurisdiccional e instituciones autónomas estén teniendo en cuenta que deben ser proactivos en el empleamiento de las recomendaciones es algo que se valora muy bien porque así es como debe ser.

El alcance real de la Recomendación general 43/2020 y de su sistema de seguimiento si bien se verá hasta 2023, el hecho de que ya exista un mecanismo que le de seguimiento en tiempo real es fundamental para sentar un precedente en materia de recomendaciones generales, desde mi perspectiva este mecanismo puede ser utilizado como una prueba o un ensayo para que a futuro se pueda extender a otras recomendaciones generales y en algún punto a todas.

3.5.4.3 Limitaciones del Mecanismo

Más allá de que el mecanismo es implementado por primera vez, y que pueda ser entendido como una innovación, hay elementos que pueden ser limitantes para el buen funcionamiento.

- a) La Recomendación General 43/2020 fue emitida hace ya dos años y es preocupante que la única razón por la cual se implementó el mecanismo fue por la presión social que ejercieron las ciudadanas y las organizaciones civiles ante el problema de la violencia en razón de género.
- b) La temporalidad del seguimiento del mecanismo es de solo un año, es decir después de septiembre de 2023, la recomendación general no tendrá algo que le dé seguimiento, por lo cual, el poder transformador de la recomendación prácticamente quedará sin efecto al no tener seguimiento después de esa fecha.
- c) El mecanismo solo aplica en la recomendación 43/2020, si bien es cierto que la violencia en razón de género es un problema grave por el que atraviesa el país en nuestros días, el hecho de que el resto de las recomendaciones generales no tengan un mecanismo de seguimiento es preocupante, porque entonces puede incentivar que este instrumento de posicionamiento sea un elemento sin efecto en la protección de los derechos humanos, es fundamental construir un sistema permanente de seguimiento y cumplimiento de todos los instrumentos de la CNDH.

- d) Dentro de los puntos resolutivos hay elementos que administrativamente no serán resueltos en menos de un año o que son imposibles de cumplir antes de septiembre de 2023, como lo es la homologación del delito de feminicidio por las 32 entidades de la República Mexicana, por ende, surge el cuestionamiento, ¿Qué pasará con las autoridades que no cumplan con algún punto resolutivo como el mencionado anteriormente?

3.5.4.4 Análisis del informe del Mecanismo

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó el 24 de enero de 2023 un documento titulado "Informe Cuantitativo sobre el Cumplimiento de la Recomendación General 43/2020, al 24 de enero de 2023". El texto es un informe de seguimiento al instrumento de posicionamiento previamente mencionado, donde se realiza una evaluación cuantitativa a seis meses de la representación del mecanismo de seguimiento. Desde su concepción, el mecanismo tenía como objetivo final entregar un informe general, a diferencia de lo que se hizo en 2018, cuando se elaboró un estudio general de cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales. Es decir, es un documento muy diferenciado de lo que se realizó previamente en la administración de Luis Raúl González Pérez, con un enfoque principalmente cuantitativo que puede indicar qué autoridades están cumpliendo y cuáles no.

Metodología

El documento presentado es básicamente un informe cuantitativo que utiliza índices de cumplimiento para determinar qué entidades gubernamentales están cumpliendo con las recomendaciones emitidas en el mecanismo de seguimiento en sus puntos recomendados. En su análisis, transforma los índices de cumplimiento, porcentajes y puntajes en una escala del uno al 100 y, con base en ello, presenta tablas de datos con información pertinente. Se incluye un ejemplo con muestreo:

Cuadro 10. Punto recomendatorio a las autoridades ejecutivas estatales, Fiscalías, Instituciones de Seguridad Pública y Comisiones Estatales de Derechos Humanos por Estado sobre reconocimiento del estado general de violencia contra las mujeres (Muestreo).

Estado	Porcentaje	Puntaje
Ciudad de México	66.15	43 de 65
Estado de México	56.92	37 de 65
Guerrero	4.61	3 de 65
Hidalgo	1.53	1 de 65

Fuente: Informe Cuantitativo del Mecanismo de seguimiento a la Recomendación 43/2020.

El documento está elaborado de manera sencilla, fácil de leer y de analizar cuantitativamente. Es un documento relativamente breve de 113 páginas con un análisis de autoridad por autoridad contrastado por punto recomendatorio.

Limitaciones y alcances

El informe es bastante sencillo y contiene datos estadísticos que no contextualizan la situación de cada recomendación, en temas como feminicidio, violencia doméstica, lesiones agravadas, secuestro, desapariciones, violencia sexual o violencia obstétrica.

Al final, el documento concluye una serie de valoraciones generales sobre las contribuciones de las autoridades al mecanismo de seguimiento. Mismas que están divididas por el poder ejecutivo federal y sus homólogos estatales, el poder legislativo federal y sus homólogos estatales, secretarías de estado federales y homólogas, instituciones educativas federales y homólogas, y en muchos casos, proporciona un resumen sucinto de no más de una página sobre los avances y las estrategias a seguir.

Los alcances del documento, en primer lugar, se da seguimiento a todas las autoridades, independientemente de su nivel de cumplimiento, lo cual es positivo, ya que exhibe a las entidades gubernamentales omisas en responder a la recomendación general. La mayor contribución del informe de seguimiento del mecanismo de la

recomendación 43/2020 es que, por primera vez de manera pública, se establece por parte de la CNDH una sugerencia de las pruebas de cumplimiento que deben proporcionar cada institución sujeta a recomendación para que se les acredite positivamente el cumplimiento del punto recomendado⁵⁰, Veamos lo siguientes ejemplos:

Cuadro 11. Sugerencias de probatorias por puntos recomendatorios del Informe del mecanismo de seguimiento de la Recomendación 43/2020 (Muestreo)	
Punto Recomendatorio	Pruebas sugeridas
Cursos de Capacitación, sensibilización y concientización	-Remisión de constancias -Listas de asistencia -Temarios -Programas anuales de capacitación
Conformación de grupos de trabajo para la creación, armonización y reformar acuerdos o leyes en temas de víctimas.	-Documento que acredite la creación del grupo de trabajo, que deberá contener las instituciones que lo conforman, objetivo, funcionamiento y atribuciones. -Minutas de las reuniones. -Constancias que acrediten los trabajos del grupo.
Respecto de las Fiscalías Generales en los estados que no cuenten con Unidades o Fiscalías Especializadas de Investigación de Femicidios	-Las constancias que acrediten que se realizaron las acciones presupuestarias y de profesionalización, a fin de crear dichas áreas especializadas en cada entidad federativa, y se remitan las indagatorias que se encuentren en otras Unidades de Investigación relacionadas con la posible comisión de un feminicidio.

Fuente: Informe Cuantitativo del Mecanismo de seguimiento a la Recomendación 43/2020.

Considero que este punto es fundamental en futuros informes y estudios generales, ya que ahora existe un estándar mínimo de pruebas que las instituciones sujetas a recomendación deben presentar para que se considere cumplido el punto recomendado. Esto marca una diferencia significativa con el estudio de 2018 y tiene un impacto positivo, no tanto por su influencia en el presente informe, sino por su efecto en futuros documentos de esta índole.

⁵⁰ Son sugerencias debido a que al no estar en ninguna parte del Marco Normativo no es obligatorio.

Capítulo 4: Alcances y limitaciones del sistema de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones generales

En este capítulo, a partir de todo lo analizado anteriormente y, de acuerdo a nuestro planteamiento en la introducción y nuestra pregunta de investigación, nos preguntamos en primer lugar ¿Cuáles son las deficiencias y los obstáculos a los que se enfrenta el sistema de seguimiento y de evaluación del cumplimiento de las recomendaciones generales emitidas por la CNDH?, ¿Cuáles son las características que revisten cada uno de ellos con sus elementos internos, externos y contextuales⁵¹ que están presentes? Y ¿Cómo interaccionan dichos elementos? Estudiaremos las distintas interpretaciones y análisis de la investigación para poder verificar nuestra hipótesis principal.

En segundo lugar, se hace un análisis desde el punto de vista presupuestal con el fin de determinar cuáles son las prioridades presupuestales de la CNDH y determinar el impacto que tiene la escasez de recursos designados para el seguimiento de las recomendaciones generales de 2001 a 2021.

Finalmente, se realiza un análisis de los elementos que interaccionan en el proceso de transformar una recomendación general en acciones de política pública y no solo acciones temporales, dado que este instrumento de posicionamiento está enfocado en resolver situaciones de carácter estructural y sistémico y cuya solución pasa por la aplicación en medidas o programas de políticas públicas que a nivel macro puedan ser aplicadas para dar respuesta a las recomendaciones y, se traduzcan en acciones del Estado mexicano. Lo contrario, limita o reduce la capacidad de la CNDH en materia de protección y promoción de derechos humanos, al transformar las recomendaciones generales en meras propuestas políticas para una coyuntura determinada, sin incidencia, ni resultados efectivos en el mediano o largo plazo.

⁵¹ Llamados *ambientales* por Oliver Williamson, pero denominados *contextuales* para los fines de esta investigación.

4.1 Deficiencias y obstáculos del seguimiento y de la evaluación del cumplimiento

Para poder puntualizar las deficiencias del sistema de seguimiento y cumplimiento es primordial mencionar que ambos casos están enmarcados en un problema que la Ciencia Jurídica denomina “laguna jurídica de reconocimiento”, la cual es definida por Alchourrón y Bullygin “como aquella que se produce por la vaguedad del lenguaje”.⁵² Es decir la misma se produce cuando no podemos conocer la unidad total del enunciado con todas sus permisiones y prohibiciones de subsunción debido a la vaguedad de los conceptos usados en la formulación de la norma, en este caso se encuentra en particular, el Reglamento Interno de la CNDH en su artículo 140 del Reglamento interno de la CNDH, el cual se refiere a las recomendaciones generales, como hemos mencionado en diversas ocasiones.

Deficiencias del seguimiento y cumplimiento

En el caso del seguimiento a diferencia de las recomendaciones particulares, violaciones graves y violaciones al mecanismo contra la tortura que poseen un sistema, en el caso de la recomendación general 43/2020 se le denomina “mecanismo de seguimiento”. La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define la palabra mecanismo como: “conjunto de elementos que ajustados entre si hacen un trabajo o cumplen una función”.

Teniendo en claro que existen dos elementos, el sistema de seguimiento y el mecanismo de seguimiento, podemos establecer que el sistema de seguimiento denominado Sistema de Planeación Estratégica Institucional (SISPEI), como se mencionó previamente es un sitio electrónico que va subiendo documentos dependiendo de las respuestas que las entidades sujetas de recomendación vayan enviando, como lo son: acuerdos legales que garanticen la realización de las recomendaciones, documentos probatorios de la realización de cursos de concientización, sensibilización y capacitación en diversos temas, medidas cautelares, sentencias, entre otros tipos documentos que

⁵² El otro tipo de laguna jurídica es la “laguna conocimiento”, la cual surge por un deficiente conocimiento propio de las circunstancias del caso y no por la vaguedad de la norma. (Alchourrón y Bullygin, 2014).

avalen el cumplimiento de las recomendaciones, sin que estas muestren algún grado o porcentaje de avance, simplemente funge como un sitio electrónico de vaciado de información.

Mientras que el mecanismo de seguimiento de la Recomendación General 43/2020 es un conjunto de procesos, procedimientos y herramientas diseñados para supervisar y evaluar el cumplimiento de los puntos recomendatorios por parte de las más de 500 autoridades en los tres órdenes de gobierno e instituciones autónomas sujetas de recomendación.

El seguimiento de las recomendaciones generales no son subidas o mencionadas en el SISPEI, esto se debe a la laguna legal de reconocimiento en el artículo 140, que señala que el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones se debe realizar de manera separada a través de informes generales, pero este tipo de laguna opera porque no existe claramente una temporalidad, metodología, supervisión y estructura de un sistema de seguimiento aunque, si bien la ley menciona un elemento de seguimiento, expresamente tampoco prohíbe que se den informes mensuales, semestrales o anuales de las recomendaciones generales, como si lo hacen con los otros instrumentos de posicionamiento.

En este contexto, podemos apreciar la laguna de reconocimiento que le da una vaguedad interpretativa al artículo 140 del reglamento interno, deriva en que las recomendaciones generales queden abandonadas incluso hasta por décadas, sin poder establecer su nivel de avance y hacer una evaluación concisa de lo que están promoviendo a niveles estructural y sistémico, de ahí la necesidad de corregir esta deficiencia.

Sin duda el mecanismo de seguimiento de la Recomendación General 43/2020 “Sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias”, es una innovación importante en materia de seguimiento para la CNDH y subsanar la deficiencia del artículo 140, porque como lo

mencionó Rosario Piedra en la presentación del Mecanismo “*por primera vez se le dará seguimiento en tiempo real a una recomendación general*”. (Piedra, 2022).

El hecho de que la CNDH haya logrado convocar a una gran cantidad de autoridades al hacerles un llamado para que participen activamente en darle seguimiento a la Recomendación 43/2020 es un elemento muy positivo, que autoridades de todos los niveles de gobierno, sistema judicial, sistema no jurisdiccional e instituciones autónomas estén teniendo en cuenta que deben ser proactivos en la aplicación efectiva de las recomendaciones es algo que se valora muy bien porque así es como debe ser.

La relevancia real de la Recomendación General 43/2020 y de su mecanismo de seguimiento está en el hecho de que ya existe un elemento que le dé seguimiento en tiempo real, lo cual es fundamental para sentar un precedente en materia de recomendaciones generales, desde nuestra perspectiva esto puede ser utilizado como una prueba o un ensayo, para que a futuro se pueda extender a otras recomendaciones generales y, en algún punto a todas. Serpa importante estudiar su implementación para evitar que se convierta en un espejo del SISPEI, que solo reporte resúmenes con links a los documentos escaneados y no muestre niveles de avance o cumplimiento.

4.1.2 Obstáculos del seguimiento y de la evaluación del cumplimiento.

La CNDH, se enfrenta a obstáculos en lo que respecta al seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las Recomendaciones Generales. Estos obstáculos limitan su eficiencia. Por lo tanto, abordaremos la cuestión desde la perspectiva de la Teoría del Nuevo Institucionalismo de Oliver Williamson (Williamson, 1989). Esta teoría identifica la existencia de tres tipos de obstáculos que impiden que las instituciones alcancen los objetivos para los cuales fueron creadas. Estos obstáculos se presentan en forma de desafíos internos, externos y contextuales, los cuales obstaculizan la capacidad de la Comisión para realizar un seguimiento preciso y eficiente de las recomendaciones generales que emite. Esta problemática también afecta la evaluación del grado de cumplimiento de dichas recomendaciones.

En palabras de Socorro Moyado “La propuesta teórica del nuevo institucionalismo está basada en la idea de que las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad, y son un elemento fundamental dentro de la misma, ya que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos presentes en el sistema sociopolítico, es decir, que la explicación de la política tiene como uno de sus factores el efecto de las instituciones sobre la sociedad. (Mayado, 2013).⁵³

Oliver Williamson describe tres tipos de obstáculos: internos, externos y ambientales, los cuales afectan a las instituciones y que son aplicables a la CNDH, donde un mismo obstáculo puede contener más de un tipo debido a las características propias institucionales y que son aplicables para la condición de la CNDH:

a) Obstáculos internos: Son aquellos que afectan la eficiencia de las instituciones con problemas internos en cuestiones organizacionales que le impiden llegar a sus óptimos, existen problemas de eficiencia estática e individualismo con retroalimentación negativa. Para el caso de la CNDH son los siguientes.

b) Obstáculos externos: Se encuentran en problemas de agencia entre una institución y otra, las limitantes de una en materia organizativa perjudican y limitan a la otra de manera que el producto de dicha situación afecta a ambas con problemas de retroalimentación negativa. Los eventos transaccionales entre ambos enfrentan límites porque en ocasiones la eficiencia de una depende de la otra.

c) Obstáculos Contextuales: Son aquellos que surge de la comparativa de los acuerdos institucionales y de los desequilibrios de las instituciones que interactúan con ellos, es decir, algo que pasa de los diversos actores que existen en el modelo teórico de Williamson. No son problemas generados por cuestiones de agencia, son elementos presentes en el ambiente.

⁵³ para fines de nuestra investigación, retomamos el “Nuevo Institucionalismo sociológico” y no el “Nuevo Institucionalismo económico”, porque lo que tenemos por objetivo es enfocarnos en los elementos sociales que evitan que exista un funcionamiento desde un enfoque descriptivo de las instituciones, pero desde la perspectiva de Williamson el concepto de Institución no es uniforme u óptimo, en lugar de eso el da una serie de elementos que nos acerca a crear una definición de “Institución”.

Los obstáculos y su tipología identificada en el análisis son los siguientes:

Obstáculos internos:

1.- La naturaleza compleja de las recomendaciones generales

Como hemos señalado anteriormente, las Recomendaciones Generales desde el origen fueron concebidas como un instrumento de posicionamiento frente a problemas sistémicos y estructurales que favorecen la violación de los derechos humanos por parte del Estado, en ese contexto la mayoría de las recomendaciones van dirigidas a subsanar una situación estructural cuya población objetivo es demasiado grande para ser cubierta cuando no existe presupuesto para el seguimiento, un ejemplo son las Recomendaciones Generales 1, 3, 9, 11, 18, 22, 28, 30, 33, 38 y 44, dirigidas a de Centros Penitenciarios, con una población objetivo de casi 300,000 personas en 319 cárceles.

2.- La naturaleza del marco normativo

Como se mencionó previamente, la naturaleza del artículo 140 del Reglamento interno de la CNDH desde nuestra perspectiva es el núcleo del problema de las recomendaciones generales, debido como lo hemos mencionado en diversas ocasiones, tiene dos elementos conocidos en la ciencia jurídica como lagunas; la primera, es no especificar una temporalidad para la entrega de resultados, evaluaciones, seguimiento o cualquier otro elemento que pudiera ser sustancial para determinar la eficiencia de la recomendación general emitida.

La segunda laguna legal en el artículo 129 bis del Reglamento interno de la CNDH, que señala que, no es necesario que dichas recomendaciones sean aceptadas, situación que permite a las autoridades prolongar indefinidamente la entrega de pruebas sobre el cumplimiento de las recomendaciones generales, cuestión que complica sistematizar la información porque no existen parámetros homogéneos que le permiten a la CNDH informar apropiadamente sobre los avances, retrocesos y el cumplimiento.

3. Presupuestal interno

Como se mencionó previamente y basados en los estudios de Ana Laura Magaloni y Rodolfo Elizondo, Human Rights Watch y datos que presentaremos en la siguiente sección, la CNDH destina gran parte de su presupuesto a cuestiones operativas y de defensoría, dejando cantidades bajas de presupuesto para el seguimiento de las recomendaciones generales. Lo que es un indicativo de qué no está entre sus prioridades conocer el impacto de las recomendaciones generales o saber qué autoridades están cayendo en incumplimiento, más allá de aceptar o no la recomendación.

Obstáculos Externos

4. Presupuestos externos

Las recomendaciones generales, en gran medida, están acompañadas de elementos de política pública, necesarios para validar el cumplimiento positivo del instrumento de posicionamiento.

Una de las recomendaciones generales muy recurrente es la relativa a la situación de los Centros de detención, problemas como el hacinamiento en los reclusorios no depende de la CNDH, sino requiere, entre otros elementos, de solucionar la construcción, expansión o reacondicionamiento de los edificios, además de capacitar al personal necesario y con enfoque de derechos humanos. Esto en muchas ocasiones, implica múltiples factores externos económicos y políticos. Por ende, dichos factores pueden ser un obstáculo que dificulta el cumplimiento, ya que el ciclo de ejercicios presupuestales no siempre permite asignar partidas para llevar a cabo la recomendación. Lo mismo puede aplicarse a hospitales, escuelas o carreteras que garanticen los derechos a la salud, educación o tránsito, respectivamente.

5. El Ordenamiento Jurídico Mexicano

Uno de los principales obstáculos externos que impiden que la CNDH cumpla eficazmente con sus funciones es la falta de armonización en los marcos normativos relacionados con los problemas que las recomendaciones generales buscan abordar. Esto se debe a que la CNDH enfoca sus instrumentos en la resolución de problemas estructurales y sistémicos presentes en el Estado mexicano. Sin embargo, el gobierno cuenta con una estructura vertical y horizontal que dificulta la aplicación inmediata de estas recomendaciones. Por ejemplo, en la Recomendación General 40/2020, entre sus puntos resolutiveos y recomendaciones, se insta a los 32 estados a armonizar la legislación relacionada con el delito de feminicidio. Este asunto está en el marco la competencia de los Congresos locales de cada estado.

Un segundo ejemplo es la recomendación general 16/2009 que habla sobre la prisión preventiva en condiciones de averiguación previa, en la cual la institución pide la abolición de esta figura jurídica, lo cual incluso México ha recibido recomendaciones de instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que en 2023, ha solicitado a México derogar esta figura, sin embargo, la autoridad no ha cedido en esta cuestión y aparentemente seguirá presente en procedimientos en materia penal.

6.- La simulación del cumplimiento

De carácter externo a la CNDH, en este caso en particular, algunas instituciones suelen simular que cumplen con las recomendaciones emitidas por la Comisión. Esto ocurre principalmente en el ámbito de los cursos de sensibilización, capacitación y concienciación, en los cuales, en varias ocasiones, no existen pruebas fehacientes de que el evento haya tenido lugar. En ciertas ocasiones, se limitan a presentar fotografías, listas de asistentes o temarios. Esta situación socava la confianza de la ciudadanía. Un ejemplo de esto se encuentra en la Recomendación General número 10/2007 "Sobre la Práctica de la Tortura". En el año 2014, un informe del Relator Especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, elaborado por Juan Méndez,

da constancia de que en las cárceles se continúa practicando la tortura de manera generalizada.

Obstáculos Contextuales

7.- Cuestiones culturales y sociales

En este punto tenemos los obstáculos que conjugan los tres tipos, internos, externos y ambientales, podemos resumirlos en aquellos que están presentes en todo el ambiente institucional dentro y fuera de la CNDH como institución, pero también esos mismos factores que son propios de otros entes institucionales que giran alrededor de las competencias de la comisión.

Factores culturales y sociales como la discriminación estructural y corrupción, están presentes en la vida institucional de México pero también en la sociedad, en el caso de la discriminación podemos observar que la Encuesta nacional sobre discriminación conocida como ENADIS de 2017, menciona que los grupos más discriminados en el país son las personas indígenas, expresidarios, las personas portadoras de VIH/SIDA y las personas LGTBTTIQ+ teniendo en el subgrupo transgénero/transexual al grupo más discriminado de todos, para la ENADIS de 2023 la discriminación a grupos indígenas, expresidarias y LGTBTTIQ+ siguió creció en promedio en un 2%, con un 87% de ellas habiéndose sentidos discriminadas al menos una vez cuando realizaban actividades como búsqueda de empleo, acceso a servicios médicos, solicitud de servicios de esparcimiento y acceso a la educación cuando en 2017 fue un 84% (INEGI, 2023). Elementos que en México se configura un escenario en el cual la discriminación estructural escapa al control no sólo de la CNDH, sino de las instituciones relacionadas con los derechos humanos e incluso al control del Estado mexicano.

Lo anterior, nos deja que las recomendaciones generales número 05/2003 enfocada en eliminar la discriminación contra personas indígenas, la 15/2009 enfocada en eliminar la discriminación contra personas con VIH/SIDA y la recomendación 11/2006 enfocada en eliminar la discriminación contra personas recién salidas de los reclusorios o centros

penitenciarios no están teniendo el efecto necesario o deseado según la encuesta nacional de discriminación 2017, incluso cuando el mismo estudio de la CNDH tiene con cumplimiento satisfactorio a estas recomendaciones generales. Existen elementos probatorios como el contraste de la ENEDIS 2017 con la ENEDIS 2023 que comprueban qué las recomendaciones no cumplieron con su cometido.

8. Las cuestiones contextuales y relacionadas con la naturaleza.

Se refieren a aquellas cuestiones que, por su naturaleza, están inherentemente vinculadas a factores ambientales y escapan al control de las instituciones públicas de derechos humanos, lo que impide la realización de ciertas recomendaciones presentes en las Recomendaciones Generales. Estos factores pueden incluir epidemias, pandemias, terremotos, ciclones, huracanes, tsunamis o erupciones volcánicas.

Por ejemplo, en noviembre de 2020, el mundo vivió un fenómeno sin precedentes, la aparición de un nuevo virus llamado SARS-COV2 conocido coloquialmente como Covid-19, desde la fecha en que fue declarada la pandemia en noviembre de 2020 y hasta 2022.

En este contexto, las recomendaciones generales 42/2020 “Sobre la situación de los derechos humanos de las personas con VIH y Sida en México”, la 44/2021 “Sobre el derecho al trabajo en los Centros penitenciarios” y la 45/2021 “Sobre el derecho de las personas indígenas sujetas a un procedimiento penal.” Tuvieron que ser pausadas por las condiciones epidemiológicas del país, sin que se pudiera dar cumplimiento a los puntos recomendatorios por parte de las autoridades responsables de dar cumplimiento.

4.2 Prioridades presupuestales y escasez de recursos para el seguimiento de recomendaciones 2001-2022

El ejercicio presupuestal es un elemento fundamental para el óptimo funcionamiento de toda institución. En el caso de la CNDH, desde su fundación en 1990 hasta la actualidad, ha experimentado un crecimiento presupuestal constante, con un incremento significativo en materia financiera, el número de trabajadores, la cantidad de inmuebles y la infraestructura operativa. Este presupuesto ha sido fundamental para llevar a cabo sus actividades de manera efectiva.

Sin embargo, las críticas hacia la forma en que el presupuesto de la CNDH sido ejecutado han sido diversas viniendo desde la academia, la sociedad civil y la población en general que no perciben el presupuesto de la Comisión reflejado en su eficiencia, lo que deriva en algunas ocasiones en cuestionar su legitimidad como defensores de derechos humanos.

Descripción Presupuestal

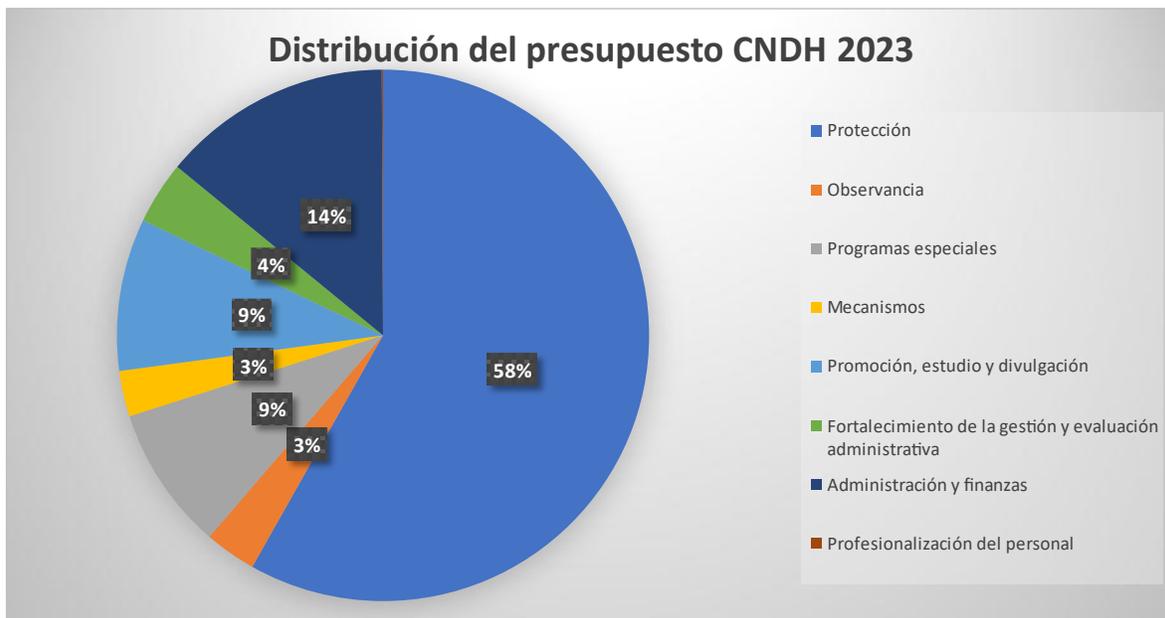
El presupuesto anual de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cómo el de muchas instituciones públicas siempre sido un tema de discusión que involucra el saber si los recursos están ejerciendo de forma efectiva y eficiente, especialmente cuando la misión de ese ente público en particular es la protección y la garantía de la defensa de los mismos, en este caso en particular la Comisión Nacional transparentando de manera positiva en la composición de su estructura presupuestal, algo que desde el sexenio de Vicente Fox se aplicó como un combate a la opacidad en la materia. (Magaloni: 2010).

La CNDH ha visto una evolución positiva en sus recursos desde el año 2000, desde el presidente Vicente Fox hasta el presidente Andrés Manuel López Obrador han decidido establecer incrementos sostenidos en la asignación presupuestal, algo que en términos institucionales se ve como un esfuerzo de la administración pública federal y en especial de todos los gobiernos sin excepción por otorgarle recursos a la comisión con el fin de qué pueda mejorar su eficiencia y cumplir con sus objetivos en materia de defensoría.

El presupuesto de la CNDH tiene ocho rubros clasificatorios a partir del año 2018, sin embargo, esta misma estructura también ya existió en el sexenio de Enrique Peña Nieto y durante la administración de Luis Raúl González y José Luis Soberanes.

Los rubros clasificatorios del presupuesto de la CNDH son los siguientes (CNDH: 2022): Protección, Observancia, Programas especiales, Mecanismos, Promoción, estudio y divulgación, Fortalecimiento de la gestión y la evaluación administrativa, Administración y finanzas y Profesionalización del personal

Gráfica A. Distribución del Presupuesto de la CNDH 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNDH.

Cómo lo podemos apreciar en la Gráfica A) prácticamente el 60% del presupuesto para 2021 y con una tendencia similar desde 2012⁵⁴ de la CNDH va enfocado en el rubro de protección de los Derechos Humanos, lo cual en primera instancia podría entenderse como algo positivo e incluso podría verlo como algo normalizado, sin embargo, la cuestión con este rubro es cuando lo desagregamos presupuestalmente, el cual se divide a su vez en los siguientes rubros:

⁵⁴ Lo que abarca en su totalidad las administraciones de José Luis Soberanes y Luis Raúl González Pérez.

- Atención de quejas
- Integración de expedientes
- Investigación de quejas
- Elaboración de proyectos de recomendaciones
- Seguimiento de recomendaciones
- Seguimiento de recomendaciones y sentencias internacionales

Del presupuesto total de la CNDH que está destinado al área de protección, el porcentaje para seguimiento es un oscilante de 3.8 a 5.4% de total ejercido.

Gráfica B. Presupuesto de protección



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNDH

En el cuadro B) se puede apreciar que los rubros enfocados en materia de quejas y su transformación hasta recomendaciones son los más importantes para la comisión en este caso en particular el 90% de la asignación presupuestal en materia de protección está enfocado en esos rubros, cabe señalar que solo 6% se aplica a seguimiento de todo tipo de recomendaciones.

4.2.2 Presupuesto en materia de seguimiento de las recomendaciones

En el rubro de protección como podemos apreciar en el cuadro B, el presupuesto de seguimiento de las recomendaciones es apenas del 6%, es decir la Comisión no da una prioridad al seguimiento de las recomendaciones en materia presupuestal, en este rubro que debería ser uno de los más importantes podemos apreciar que la proporción gastada es una relación de uno a 100, lo cual explica de manera importante el por qué la recomendaciones generales no tiene un seguimiento permanente y sólo se realiza cuando el Ombudsman lo decide y este suceso sólo ocurrido en una ocasión en 2017.

Es importante mencionar que el seguimiento de las recomendaciones por violaciones graves, particulares y al mecanismo contra la tortura es apenas el 5% del presupuesto total y se materializa en el sistema electrónico de la misma CNDH, una cantidad baja e insuficiente y que describe perfectamente la falta de interés institucional por darle seguimiento a las recomendaciones de cualquier tipo.

En este punto podemos concluir que la prioridad de la CNDH ningún caso es el seguimiento, si no el proceso queja -recomendación que es el que absorbe prácticamente todo el presupuesto, es importante determinar este punto porque nos lleva a la conclusión de qué es aquí donde la CNDH está teniendo un problema administrativo en el cual no existen puntos prioritarios en el seguimiento y la situación se agrava aún peor cuando no existe un sistema de seguimiento de las recomendaciones generales y lo que más agrava aún es que el presupuesto general para seguimiento a nivel institucional y no es ni siquiera el 1%, la cifra exacta en materia de seguimiento para el año 2022 y 2023 es de 0.7% del presupuesto total un elemento muy revelador sobre la CNDH y su sistema de seguimiento a todas las recomendaciones que emite.

4.2.3 Evolución presupuestal 2001-2022

La evolución presupuestal de la CNDH desde su fundación hasta nuestros días ha tenido una evolución con tendencia positiva que ha ido de la mano con el crecimiento administrativo de la institución, desde su fundación hasta su transformación en una entidad autónoma.

En los últimos 22 años, el presupuesto de la CNDH ha crecido en un 800%, desde el año 2000 y hasta el año 2020 dónde alcanzo es un pico máximo presupuestal junto con el año 2018, el tema presupuestal ha sido uno de los más importantes en la agenda de los Derechos Humanos, especialmente porque desde el Ejecutivo Federal plasmados en el Informe Derechos Humanos de SEGOB, se han hecho compromisos con la defensa de los derechos de grupos vulnerables como pueblos indígenas, periodistas, mujeres, personas en situación de reclusión, personas LGTBTTIQ+, personas con SIDA/VIH, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad o víctimas del crimen organizado como personas desplazadas. (SEGOB, 2022).

Es necesario señalar que está evolución presupuestal, ha ido de la mano con los procesos y reformas en materia de derechos humanos que han colocado el tema como uno de los más importantes en la agenda nacional.

Esto es importante porque nos da la pauta para entender los procesos más importantes y como en cada administración Federal con Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, con quienes el presupuesto se mantuvo con una tendencia creciente o estable, con excepción de Andrés Manuel López Obrador con el cual la tendencia ha sido a la baja desde el año 2018 con un porcentaje promedio de -4% a -6% anual que obedeció a la política de “austeridad republicana”.

En el cuadro C), podemos apreciar la tendencia creciente en el presupuesto de la CNDH desde el inicio de la administración de Vicente Fox hasta el fin de la administración de Enrique Peña Nieto, la Comisión año con año vio un incremento en su presupuesto con el objetivo de establecer una estructura que le permitiera actuar en materia de protección, promoción y aplicación de mecanismos relacionados con los derechos humanos en México.

El cuadro C), presenta la tendencia a la baja en el presupuesto en la administración del presidente Andrés Manuel López obrador que inició en el 2018, sin embargo, este descenso en el presupuesto se puede explicar a través de su plan de austeridad

republicana presentado en su Programa de Gobierno y el plan nacional de desarrollo 2019-2024.

Gráfica C. Presupuesto de la CNDH 2001-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del PPE de la SHCP año base 2021 – año base 2018.

Podemos hacer el análisis desde dos perspectivas en materia presupuestal la primera desde la perspectiva de presupuesto con un enfoque en el Ejecutivo Federal y la segunda una desde el enfoque desde la CNDH, esto con la finalidad de entender el gasto desde ambas partes y entender cuáles eran las prioridades presupuestales.

Para hacer un análisis de estos enfoques podemos decir que en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón existía una afinidad con José Luis Soberanes en materia ideológica, así mismo podemos observar una cercanía de Enrique Peña Nieto con Luis Raúl González Pérez, y finalmente un lazo estrecho entre el presidente Andrés Manuel López obrador y Rosario Ibarra Piedra. Este este elemento es fundamental para poder entender que el hecho de que haya existido una cercanía o afinidad entre el ejecutivo federal y el ombudsman permitió que no hubiera controversias presupuestales en los últimos 22 años y que incluso en los periodos de recorte presupuestal, desde la CNDH se haya respetado y tomado medidas internas el contrarrestaran los recortes externos.

4.2.4 Presupuesto 2019-2022: La era de la austeridad

El inicio del sexenio de Andrés Manuel López Obrador fue importante en materia presupuestal para la CNDH porque con su Plan de Gobierno el Programa Nacional de Desarrollo la Comisión estaba encaminada a incorporarse a la recién promulgada en 2018 Ley Federal de Austeridad Republicana, sin embargo, durante ese año se respetó el presupuesto ya concedido por la administración anterior de Enrique Peña con José Antonio Meade al frente de la Secretaría de Hacienda a la gestión de González Pérez.

Los cambios en la CNDH iniciaron en 2019, como mencionamos en el capítulo 2, con la nueva titular de la Comisión por parte del ejecutivo federal, fue de Rosario Piedra Ibarra, con ella se buscaría que la CNDH se integrará a la política de austeridad de la Cuarta Transformación y que contemplara elementos como la reducción de sueldos de los mandos superiores incluida la presidencia, reducción de todos los bienes de lujo que pudieran ser parte de los altos mandos, un aumento en los salarios de los puestos operativos y profesionales y de los visitadores adjuntos. Lo que se buscaba era una institución con sueldos más homogéneos con la menor disparidad entre los mandos.

Desde el mes de noviembre en el año 2019, con la llegada de Rosario Piedra Ibarra la CNDH vivió una profunda transformación en el tema presupuestal, según el plan de gobierno y la Ley Federal de Austeridad Republicana, la titular propuso realizar más acciones de protección de los derechos humanos con menos recursos del pueblo, buscando una operatividad más eficiente del presupuesto de la Comisión.

Como se planteó en el artículo de Ana Laura Magaloni del CIDE (ver capítulo 2), la CNDH venía siendo cuestionada por temas operativos y de gasto, se habría planteado desde tiempo atrás la necesidad de una reestructuración presupuestal, artículos como los de Human Rights Watch y ONU buscaban que la CNDH no fuera tan costosa, porque como lo menciona el estudio Magaloni-Mayer *“la CNDH era la oficina ombudsman más costosa de América Latina y como menciona Humans Rights Watch, incluso más cara que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) lo que en palabras de ambos estudios se agrava con el hecho de tener resultados muy pobres.”* (Magaloni & Mayer-Serra: 2010).

Es en el año 2020 cuando el presupuesto de la CNDH alcanzó los 1,874 millones de pesos se decidió en conjunto con la Secretaría de Hacienda buscar una reducción para el año 2021 que lo ubicó en 1,679 millones de pesos mientras que para el año 2022 el presupuesto fue de 1,722 millones de pesos. Es decir, en un análisis comparativo que el presupuesto que se tenía al final de la anterior gestión, en 2022 se puede observar una reducción de 8.2% en términos reales respecto al presupuesto de 2019. Según la CNDH esos recursos no hicieron falta porque

“Tenemos una CNDH mucho más productiva: en el mes de agosto es decir a dos años y medio de iniciada, llegamos a 457 recomendaciones emitidas, más el número de las que se metieron en todos los cinco años de la gestión anterior que fueron 449. Y no sólo eso camina en el mes de julio se supera ya número las recomendaciones por violaciones graves emitidas en todos los anteriores años que precedieron a la actual gestión.

La reorientación del gasto se refleja en que más recursos destinan hoy al trabajo sustantivo, es decir el de protección: la atención de la queja, la investigación de violaciones a derechos humanos, la emisión de recomendaciones y su seguimiento. De este modo mientras en 2018 se destinará el 51% del presupuesto actividad de protección, en 2019 54, este año la CNDH destina ese rubro el 66% de su gasto”. (CNDH: 2022)

La CNDH señala que ...“El proyecto de presupuesto de la CNDH para el ejercicio 2023 sigue por esa misma ruta y por ende también tendrá una contracción que se ha establecido en una reducción del -1% y un 0% en términos reales tomamos en cuenta las proyecciones con respecto a la inflación se calcula que la Secretaría de hacienda y crédito público podemos ver que la CNDH seguirá con esta misma tendencia a lo largo de este sexenio, sin embargo en palabras de la institución lo que se busca es una reestructuración presupuestal para soportar las reducciones que se han venido teniendo, reorientando los recursos de manera estratégica hacia las áreas y funciones sustantivas, con el objeto de garantizar el cumplimiento de su misión constitucional y, a la vez mejorar la eficiencia y eficacia de su gasto, asegurando el ejercicio de los recursos públicos con estrictos criterios de austeridad racionalidad presupuestaria y transparencia” (CNDH: 2022).

En un análisis crítico de la estructura presupuestal de la CNDH, podemos decir que la reorientación del gasto es positiva, la cual buscó fortalecer las áreas de protección y

observancia y rol reducir el gasto en fortalecimiento de la gestión, administración y profesionalización del personal, esto debido a que en muchas ocasiones los gastos operativos de las instituciones superan por mucho el presupuesto que va destinado a temas de protección algo que le suele ocurrir con frecuencia a las instituciones de procuración de justicia, impartición de justicia y defensa de los derechos humanos.

Es interesante subrayar que la misma CNDH es la encargada de balancear su gasto, con el fin de que no le afecte en las reducciones presupuestales, según sus propios datos emitidos podemos apreciar que la CNDH se ha volcado por aumentar su efectividad y eficiencia y así maximizar sus recursos a su máximo potencial, se ha notado una institución administrativamente apegada al plan nacional de austeridad propuesto por el presidente y que busca desincentivar los altos salarios en los altos mandos y tener una institución más eficiente en lugar de más cara.

4.3 De la Recomendación General a la política pública, un intento fallido

Desde su concepción, las recomendaciones generales emitidas por la CNDH tenían como principal objetivo enfrentar los problemas sistémicos y estructurales ligados a las violaciones de derechos humanos en México; cabe recordar que este instrumento de posicionamiento nació para enfrentar los desafíos ligados al sistema penitenciario como tratos inhumanos, hacinamiento, violencia sexual, tortura, falta de espacios de inclusión para personas indígenas y autogobierno en los penales, es así como la primera recomendación general va dirigido a subsanar algunos elementos como los mencionados previamente, sin embargo al enunciar cada uno de estos, cuyos problemas están adheridos a una política de estado positivista en materia carcelaria, debemos visualizar que la solución pasa necesariamente por la implementación de políticas públicas.

De acuerdo con el Gobierno de México, *“Las políticas públicas, son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales”* (Gobierno de México, 2000), y de acuerdo a la misma entidad existen diversas formas de evaluarlas como: evaluación descriptiva, evaluación clínica,

evaluación normativa, evaluación experimental, evaluación pluralista, evaluación cualitativa y evaluación cuantitativa, los tipos señalados son sólo algunos de la gran diversidad que existe pero son los más aplicados por las entidades del estado mexicano para los procesos evaluativos de sus políticas públicas aplicadas.

En el caso particular de la CNDH, las recomendaciones generales a través de sus apartados de puntos resolutiveos y recomendatorios son en realidad el lugar de partida que deben ser tomados en cuenta por la institución sujeta de la recomendación, como punto central de la elaboración y aplicación de políticas públicas que eliminen, disminuyan, confronten o resuelvan el problema en cuestión descrito en el documento elaborado por la Comisión. Es por eso que podemos afirmar que las recomendaciones generales son la base para diseñar políticas públicas con el objetivo primordial de evitar violaciones sistemáticas a los derechos humanos por parte de agentes del Estado.

4.3.1 La configuración institucional de la CNDH como factor para limitar la transformación de la recomendación general en política pública.

La Teoría de la Configuración Institucional de Kuhika Gupta es una de las que mejor se adapta a explicar porque la CNDH tiene problemas en transformar sus recomendaciones generales en programas de política pública, en el entendido que éstas van enfocadas a solucionar problemas estructurales y sistémicos, es la Teoría Configuración Institucional, la cual es explicada por Kuhika Gupta de la siguiente manera:

“Esta teoría está enfocada en el por qué, al comprar las políticas públicas a través de la teoría del proceso con el fin de explicar procesos y decisiones en cada caso, la configuración institucional afecta directamente a los procesos variantes en los niveles de consensos necesarios para hacer cambios en el sistema. Esta teoría analiza patrones gubernamentales basados en variables como por ejemplo decisiones parlamentarias, decisiones ejecutivas o comportamiento de la sociedad para hacer un análisis de la configuración institucional en los procesos de aplicación de política pública” (Gupta, 2012).

Al aplicar la teoría de Gupta, podemos analizar que la Comisión emite recomendaciones con el objetivo de que las instituciones a las que van dirigidas desarrollen planes y programas para implementarlas. Por ejemplo, se pueden crear políticas públicas destinadas a abordar problemas variados como salud, educación o justicia con problemas de violencia estructural y sistémica. Sin embargo, la propia estructura de la CNDH recomienda y fomenta cambios en muchos casos que requieren modificaciones en leyes y códigos por la vía legislativa con mayoría calificada para otras instituciones, por ende, mencionamos que la configuración institucional de las dependencias del Estado que son sujetas de recomendación, es un obstáculo para la transformación de recomendación en política pública.

Lo anterior lo podemos ver reflejado en casos como: feminicidios, prisión preventiva oficiosa, derecho a la salud, cateos ilegales, derecho a la consulta, discriminación entre otras violencias estructurales, donde cualquier método que adopten las instituciones como la Fiscalía General de la República, los poderes judiciales locales, el sistema estatal penitenciario de cualquier estado, las instituciones de salud como IMSS o ISSSTE o la Secretaría de Seguridad Pública requieren validar sus políticas públicas en un tercero, en este caso el poder legislativo federal o local que les avalen las modificaciones para poder llevar a cabo esas políticas públicas.

En este contexto observamos que existen patrones gubernamentales basados en la Configuración Institucional que limitan la transformación de la recomendación general en política pública, debido a que no existe el consenso para llevar a cabo ese cambio en el proceso de garantizar el derecho a través de un proceso que modifique la configuración de la institución para que la aplicación del instrumento sea un elemento transformador y que no se quede como un documento del cual no se pudo hacer nada.

Retomando el obstáculo del marco normativo, así como el concepto de *politicidad* de Carolina Espinosa, podemos establecer que la transformación fallida de recomendación general a política pública tiene de fondo una doble falta de incentivos:

La primera falta de incentivo es que cualquier modificación al ordenamiento legal de la CNDH deriva en una tarea de seguimiento y análisis de cumplimiento; tarea que sistemáticamente han evadido por años en materia de recomendaciones generales, la Comisión como lo hemos visualizado en sus prioridades presupuestales no se encuentra el seguimiento, por lo cual la evidencia nos muestra que presumiblemente el consenso institucional es que al emitir el instrumento de posicionamiento, administrativamente y legalmente han cumplido, de ahí la comodidad con que no se hagan modificaciones al artículo 140 o al 129 Bis y sea una decisión propia de la configuración de la CNDH elaborar el estudio general cuando ellos lo consideren.

La segunda falta de incentivo es que según el artículo del reglamento interno Bis 140, las recomendaciones generales no necesitan ser aceptadas, por lo cual las instituciones no están obligadas a realizar ningún movimiento en positivo para poder cumplir con lo que la CNDH le ha sugerido, esto se debe a qué debido a que son problemas estructurales y sistémicos requieren cambios a nivel macro que implican un consenso institucional que en ocasiones no solo depende de ellos pero incluso cuando depende solo de ellos, la configuración institucional propia de la entidad limita ese cambio que en teoría debería ser positivo, por ejemplo la RG 6/2004 sobre el examen poligráfico, que no requiere ninguna modificación a nivel legislativo, sigue sin ser aplicada porque las instituciones que hacen uso de esta herramienta lo siguen considerando como un elemento necesario a pesar de ser violatorio de derechos humanos.

4.3.2 De la recomendación general a la política pública: Caso de la tortura

En el año 2005 se emitió la recomendación general número 10 la cual tenía como objetivo enfrentar el problema estructural y sistémico de la tortura por parte de las autoridades de seguridad pública, procuradurías de justicia, autoridades estatales, autoridades federales y centros penitenciarios, ese instrumento de posicionamiento estaba ligado a un problema que las recomendaciones 2, 3 y 9 que habían detectado previamente sobre tratos inhumanos a personas en procesos judiciales ligados a temas de seguridad pública y centros de reclusión.

La recomendación general contenía 8 recomendaciones en el cuerpo del documento (CNDH, 2020):

1. Homologación del tipo penal de la tortura.
2. Definir una estrategia que involucre a las autoridades del ámbito federal, estatal y municipal en el marco de la ley para la coordinación del sistema nacional de seguridad.
3. Girar instrucciones expresas a los servidores públicos encargados de la seguridad pública, prevención del delito y procuración de justicia para evitar cualquier tipo de maltrato, incomunicación o de tensión que pueda derivar en la tortura física o psicológica.
4. En los casos donde exista tortura que se aplique la ley y las investigaciones pertinentes para garantizar la reparación adecuada del daño.
5. Garantizar que las personas víctimas de tortura física o psicológica tengan derecho a una indemnización o compensación financiera por los daños y perjuicios causados, así como recibir cuidados médicos y rehabilitación adecuada.
6. Tomar las medidas adecuadas para que las presuntas víctimas de tortura, testigos y quienes lleven a cabo la investigación, así como sus familias estén siempre protegidos de actos o amenazas de violencia o cualquier forma de intimidación.
7. Garantizar la imparcialidad y objetividad de los peritos médicos, proporcionar a los servidores públicos equipos de videograbación y audio que respalde el procedimiento de revisión médica, así como los interrogatorios realizados por el ministerio público.
8. Que los cursos de capacitación, actualización y derechos humanos sean periódicos, actualizados, que existe evaluación del personal en los ámbitos de prevención del delito, procuración de justicia y ejecución de penas.

En el *“Estudio sobre cumplimiento de las recomendaciones generales”*, de 2018 de la CNDH en materia de cumplimiento, calificaba a la recomendación general número 10/2005 con un nivel de insatisfactorio y en el documento se plasman las razones en las cuales se esgrime que de los 8 puntos solamente se cumplió el primero con el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura (2018) y Ley general para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2018), mismos que no fueron suficientes para contener el problema de la tortura debido a que un cambio en la normatividad debe venir acompañado de un involucramiento de las autoridades, de capacitación real y especializada a los servidores públicos, equipamiento para las fiscalías/procuradurías, desarrollar formas de reparación

del daño y garantizar imparcialidad y objetividad de los servidores involucrados en el proceso así como de las autoridades judiciales; todo lo anterior no ocurrió, por ende el cambio en el marco normativo no prosperó e incluso el problema se agudizó aumentando exponencialmente.

Lo que se puede apreciar al contrastar la recomendación 5/2005 con en el análisis de cumplimiento de 2018, el documento contenía elementos que le hacían prácticamente inviable desde su origen, era un instrumento imposible de ser sujeto de seguimiento en tiempo real dirigido a demasiadas autoridades que tampoco cumplieron con lo que indicaba el documento, habrá que recordar que en ese proceso de 2005 a 2017 existieron un número importante de casos de tortura especialmente por parte de las autoridades como ministerios públicos, policía de investigación o la policía federal que querían confesiones a modo para cerrar casos sin que la persona en cuestión fuera responsable, casos emblemáticos como: Lydia Cacho, Atenco o Cassez-Vallarta.

Aunado a lo anterior, podemos establecer que el estudio general sobre recomendaciones generales en el caso de la recomendación 10/2005 enfrentó prácticamente todos los obstáculos señalados en este capítulo con excepción del contextual, es decir se enfrentó a los procesos de normatividad que aun siendo el único punto recomendado que sí se cumplió no fue gracias a la CNDH, fue gracias a la presión de la sociedad civil, Naciones Unidas y la presión por la sentencia condenatoria contra el Estado mexicano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México de 2018.

La incidencia de la Comisión en el tema de la tortura ha sido mínimo, al punto de que a 18 años de su emisión seguimos sin estar al tanto sobre si las autoridades sujetas de recomendación han completado los 7 puntos restantes o incluso el saber si la recomendación está completamente abandonada y debemos esperar una nueva en el mismo sentido o un nuevo estudio general para saber el estatus de su cumplimiento.

La recomendación general 5 fue emitida en el año 2005 y fue evaluada hasta el año 2017 con resultados publicados en 2018, en ese proceso podemos afirmar que las

autoridades a las que iba dirigida tuvieron al menos 13 años para poder aplicar las 8 recomendaciones sugeridas por la CNDH. Sin embargo, en el año 2015 el relator especial para la tortura, Juan Méndez en el *“Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”*.

En el documento Juan Méndez concluyó lo siguiente:

“La tortura es generalizada en México. Ocurre especialmente desde la detención y hasta la puesta a disposición de la justicia, y con fines de castigo e investigación. El Relator Especial identificó varias causas de la debilidad de las salvaguardias de prevención y recomienda medidas para atenderlas. Observó también serios problemas en las condiciones de detención, especialmente hacinamiento... [El Relator Especial llama al Gobierno]...a implementar prontamente sus recomendaciones y a la comunidad internacional a asistir a México en su lucha para eliminar la tortura y los malos tratos, revertir la impunidad y garantizar la reparación integral de las víctimas.” (ONU, 2015).

Es decir, con datos de la CNDH en el año 2005 el delito de tortura paso de 2 quejas y cero recomendaciones a 50 quejas y 2 recomendaciones particulares y una recomendación general en 2015, para el año 2018 cuando se publicó el “Estudio general sobre cumplimiento de las recomendaciones generales” las cifras sobre la tortura ya ascendía a 223 quejas, 87 recomendaciones particulares y una recomendación general, en conclusión, el problema se agravó drásticamente en lugar de reducirse incluso, ya existiendo un instrumento de posicionamiento de la CNDH que iba dirigido a autoridades federales y locales en materia de seguridad pública, enfocado en disminuir el problema y en palabras del Relator Especial contra la Tortura de la ONU Juan Méndez, *“la tortura se volvió una práctica generalizada en el país”*. (ONU, 2015).

Conclusiones Generales

Desde su surgimiento en el siglo XII pasando por su versión moderna en la Suecia del siglo XIX hasta la actualidad, podemos ver en el Ombudsman una figura que ha sido entendida a través del tiempo como un mediador, procurador, defensor de la gente o el pueblo en contra de los abusos de la autoridad o como un elemento capaz de poner límites a las violaciones de derechos humanos, por acción u omisión que cometen o pudieran cometer dichas autoridades.

El presente trabajo de investigación parte de la hipótesis siguiente: “Las deficiencias metodológicas, legales, administrativas y de sistematización del sistema de seguimiento de la CNDH no permiten llevar a cabo un seguimiento eficiente y evaluación rigurosa en materia de cumplimiento de las recomendaciones generales, desde 2001 a 2022, debido a que la emisión de las mismas fue y está determinada hasta la actualidad, por aspectos políticos relacionados con el titular del Ombudsman en turno y no enfocadas en resolver el objeto que pretenden atender en la materia”.

Después de realizar un análisis de carácter cualitativo, con análisis contextual, descriptivo y comparativo, podemos sostener que las deficiencias metodológicas, legales, administrativas y de sistematización de información de la CNDH impiden llevar un seguimiento de las mismas, lo que deriva en la imposibilidad de realizar una evaluación rigurosa, crítica en tiempos razonables, sobre el cumplimiento de las mismas en el periodo de 2001 a 2022.

Para entender el Ombudsman en el contexto mexicano, es importante observar cómo llegó a México a través del Derecho Constitucional comparado en los dos elementos que dieron pie a su creación, el feminicidio de Norma Corona y la enorme presión de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos para que México tuviera una institución autónoma garante de los derechos humanos que pusiera límite a los abusos de la autoridad, lo anterior derivado del hecho de que fueron policías contratados por un narcotraficante los que asesinaron a la activista defensora de derechos humanos. Es en este contexto que Jorge Carpizo propone la figura del Ombudsman al presidente Carlos Salinas de Gortari,

quien con el fin de evitar una cláusula democrática que pudiera limitar la firma del TLCAN, decide su creación en junio de 1990.

Jorge Carpizo, destacado jurista constitucionalista, quien propusiera la figura del Ombudsman, diseñó su estructura constitucional, la cual fue adaptada al ordenamiento jurídico mexicano, en el entendido de que sería la cabeza del sistema no jurisdiccional y que tendría como principal objetivo denunciar los abusos y en general las acciones u omisiones de la autoridad en perjuicio de la ciudadanía que sintiera que sus derechos humanos se habían violado.

Como mencionamos anteriormente, el ombudsman mexicano nace también de un hecho violento, en el cual servidores públicos adscritos a la policía de Culiacán y del estado de Sinaloa perpetraron un crimen doloso contra una ciudadana que los investigaba por actos de corrupción, lo que nos permite entender cuál era la esencia de la llegada del ombudsman a México y como lo mencionó el primer presidente de la CNDH: “la misión de este organismo era señalar a las autoridades que no cumplieran con su deber por acción u omisión.” (Carpizo, 1990).

Los resultados de esta investigación nos permiten establecer y comprobar que, desde su creación hasta la actualidad, la emisión de las recomendaciones generales está determinada más por aspectos políticos que rodean el entorno coyuntural, económico, político y social del Ombudsman en turno, que por acciones dirigidas a resolver los problemas estructurales y sistémicos a los que van enfocadas.

A lo largo de 22 años la CNDH tiene deficiencias de diversa índole que no han podido ser subsanadas hasta el día de hoy, desde la aparición de las recomendaciones generales hasta la actualidad parece que el sistema de seguimiento y el sistema para evaluar su cumplimiento no ha podido evolucionar de forma positiva, incluso el análisis nos muestra que prácticamente las mismas deficiencias de 2001 persisten hasta ahora.

La presidencia de la CNDH es un puesto de carácter político-jurídico que según el marco normativo él o la titular debe ser nominado por el presidente y ser ratificado por el

Senado de la República, como pudimos apreciarlo en el segundo capítulo, la relación entre el titular Ejecutivo Federal y el Ombudsman ha sido un elemento determinante para dirigirla política en materia de recomendaciones generales por parte de la Comisión.

Podemos señalar que prácticamente la mayoría de los Ombudsman quedan subordinados a la política de seguridad o de derechos humanos del ejecutivo federal, en los casos de José Luis soberanes, Luis Raúl González Pérez, Rosario Piedra Ibarra y más marcadamente con Raúl Plascencia Villanueva, las recomendaciones generales nunca respondieron a la búsqueda de solución de problemas estructurales y sistémicos, cuando la situación fue inevitable emitían la recomendación y esta era prácticamente abandonada sin que se le diera seguimiento y se verificará el cumplimiento de la misma.

El análisis es determinante para comprobar que dependiendo quien ocupe la presidencia de la CNDH, necesariamente será afín al proyecto del poder Ejecutivo Federal y como se pudo observar en el segundo capítulo no emitirá recomendaciones generales que lastimen o que le den una mala imagen al gobierno federal y de ser necesario renunciarán a sus competencias con tal de no ser un factor negativo.

Respecto al seguimiento y cumplimiento de la CNDH de las recomendaciones generales, en primera instancia podemos afirmar que la Comisión cuenta con un sistema de seguimiento de recomendaciones, el cual lleva por nombre: Sistema de Planeación Estratégica Institucional (SISPEI), mismo en el que podemos encontrar el seguimiento de las recomendaciones particulares, recomendaciones al mecanismo contra la tortura y recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos, sin embargo, no encontramos en ese sistema las recomendaciones generales, dado que el reglamento interno menciona en su artículo 140 *“el registro de las recomendaciones generales se hará por separado en estudios generales”*.

Cabe subrayar que el artículo 140 donde contiene una laguna legal de reconocimiento que no asigna temporalidad a los procesos de evaluación en materia de cumplimiento de las recomendaciones generales, la CNDH no está obligada, algo especificado en el

reglamento interno. Por ende, es probable que la Comisión con el marco jurídico a su favor decline establecer plazos al cumplimiento de las recomendaciones generales.

Lo anterior es uno de los principales obstáculos, debido a que el mismo marco normativo determina que el seguimiento de las recomendaciones generales será por separado, por lo cual no puede ser parte del SISPEI, debido a que su misma ley contempla que debe ser aparte, y la laguna se acentúa más cuando menciona que, será por estudio general en medio de un marco de ambigüedad sobre la temporalidad, es decir es literalmente cuando el presidente de la Comisión decida que se hará.

Un elemento que evita el cumplimiento de las recomendaciones generales, son las mismas instituciones que son sujetas de recomendación, las razones han quedado establecidas en el hecho de que no tienen incentivos para cumplirlas; en primer lugar, porque no están obligadas legalmente a aceptarlas o rechazarlas, en segundo lugar al no tener una temporalidad sobre cuánto tiempo tienen para cumplir pueden establecer que su cumplimiento será en el largo plazo, son susceptibles de simular el cumplimiento de las mismas en función de que la CNDH no tiene seguimiento en tiempo real de las mismas y en muchas de las ocasiones la naturaleza del instrumento de posicionamiento no es seguible ya sea por el volumen o por los cambios que requiere a nivel institucional.

En el tema de la simulación del cumplimiento, el caso más frecuente que podemos ver está en los cursos de capacitación, recomendación que ha estado presente en las 43 recomendaciones emitidas por la CNDH, un elemento en el cual la misma Comisión no había emitido lineamientos generales para los mismos hasta 2023, lo que se presta a que sean sólo documentos los que avalen que se dio cumplimiento a ese punto.

El proceso analítico nos ha llevado a identificar las deficiencias del sistema de seguimiento, los obstáculos internos, externos y contextuales del sistema de seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las recomendaciones generales, lo cual nos permite hacer propuestas que podrían permitir subsanar las deficiencias y librar los obstáculos de una forma expedita con mayor dinamismo a las recomendaciones generales en su proceso de transformación a políticas públicas.

1. La CNDH es un organismo autónomo toda modificación legal al interior de su marco normativo depende exclusivamente de ella, especialmente el que norma las recomendaciones generales que es el Reglamento Interno, por ende, se sugieren cuatro modificaciones al artículo 140 y una al 129 Bis del mismo, que son las siguientes:

a) Establecer por mandato legal de forma clara y concisa un sistema de seguimiento de las recomendaciones en tiempo real similar al SISPEI.

b) Establecer temporalidades en el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones generales, es posible que algunas requieran de un tiempo mayor que otras, sin embargo se debe establecer periodos razonables en los cuales se pueda dar respuesta y no dejarlo en medio de una laguna legal, que desincentive el cumplimiento, ya que la autoridades pueden basarse en criterios de otras recomendaciones que puede tener hasta 17 años para cumplir, el cálculo correcto puede ir en función del tiempo que dura la gestión del titular de la CNDH, con un mínimo de 1 año y un máximo de 5 años, dependiendo del contexto.

c) Integrar al marco normativo de la CNDH vía una reforma al Reglamento Interno o la Ley de la Comisión, un protocolo de evaluación de las recomendaciones generales flexible, con el fin de darle al organismo la capacidad de establecer sus propios parámetros cualitativos y cuantitativos para que estos procesos.

d) Eliminar el artículo 129 Bis, que menciona que las recomendaciones generales “no necesitan ser aceptadas”, toda autoridad debe salir públicamente a decir si la acepta o no y en el caso de que la respuesta sea negativa justificar el por qué, en un tiempo similar al de los otros instrumentos de posicionamiento.

2. Establecer una metodología homologada o armonizada de evaluación de las recomendaciones generales, con el fin de estandarizar los procedimientos, hacer partícipe a la sociedad civil y a las universidades de este proceso con el fin de establecer a futuro el proceder frente a la elaboración de los estudios generales o informes.

3. Destinar más presupuesto al área de seguimiento de las recomendaciones en general y asignar una partida al seguimiento de las recomendaciones generales, para el año 2022 el presupuesto para seguimiento fue del 6%, algo que se puede observar en el SISPEI y en el micrositio de la recomendación general 43/2020, las cuales sólo son sitios web que fungen “depósitos” de información donde no se aprecia el avance en el cumplimiento o incluso algún indicador como el índice de cumplimiento o el semáforo que le permita a las personas en general conocer en tiempo real el estatus que guarda cada recomendación independientemente de su tipo.

4. Crear un sistema de seguimiento de las recomendaciones generales utilizando como base el Mecanismo de seguimiento de la Recomendación General 43/2020, si bien existe el esfuerzo institucional por dar seguimiento a una recomendación, en particular la autoridad con el marco normativo actual está mandatada para hacerlo con todas, por ende, se sugiere crear algo similar al SISPEI o utilizar el mismo sistema electrónico, así como dedicar recursos y personal enfocados a este instrumento de posicionamiento.

5. Establecer parámetros mínimos de calidad en el área de los cursos de capacitación en la Ley y no solo como sugerencia, que quede establecido que aquellas personas dedicadas a la capacitación tengan algún tipo de certificación emitida por la CNDH o alguna institución similar. Así mismo solicitar contar con equipo de videograbación, lista de asistencia y temarios que comprueben que el acto se llevó a cabo.

6. Establecer como tiempo máximo 3 años para la realización de un estudio general o informe general sobre el cumplimiento de las recomendaciones generales, especialmente se sugiere que este documento sea presentado cuando la gestión del titular de la presidencia de la CNDH este llegando a sus meses finales, con la finalidad de hacer una evaluación final y dar por terminado el tiempo de evaluación del seguimiento y cumplimiento, y así evitar que estos instrumentos de posicionamiento queden abandonadas de manera indeterminada en el tiempo por administraciones subsecuentes.

Bibliografía

- Anaya, A. (2014). *Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México*. Cuadernos de Trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas, 4.
- Amnistía Internacional. (2019). *México: Amnistía Internacional alerta sobre la falta de avances en derechos humanos después de un año del nuevo gobierno*. <https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2019/11/mexico-amnistia-internacional-alerta-sobre-la-falta-de-avances-en-derechos-humanos-del-nuevo-gobierno/>
- Aguilar Cuevas, Magdalena. (1991). *El Defensor ciudadano (Ombudsman)*, Colección UNAM-CNDH, México.
- Báez Corona, J. (2012). *Eficacia de las Recomendaciones emitidas por la CNDH en México y la Reforma Constitucional de 2011*. Una Voz Pro Persona, México.
- Barreda Solórzano, L. (2013). *El informe de la CNDH*. En L. d. Barreda Solórzano, *El pequeño inquisidor: Crónica de una infamia*. México: Océano.
- Bovero, Michelangelo & Luigi Ferrajoli. (2020). *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, Primera Edición, Instituto Nacional Electoral, México.
- Buscaglia, Edgardo. (2013). *Vacios de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*. México: Debate, 245 p.p.
- Cano, Karen. (2023). *La Masacre de Villas de Salvárcar: el multihomicidio que marcó a Felipe Calderón y a Ciudad Juárez*. Radio Formula Juarez. Consultado en: <https://www.radioformula.com.mx/ciudad-juarez/2023/1/29/la-masacre-de-villas-de-salvarcar-el-multihomicidio-que-marco-felipe-calderon-ciudad-juarez-747321.html>
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. (2012). *Jorge Carpizo: una vida entregada a la justicia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Cárdenas, Jaime. (2015). *Aproximación a una Teoría de los Órganos Autónomos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Pp. 212.
- Carpizo, Jorge. (1991). *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, Ediciones CNDH.
- _____. (1998). *Derechos Humanos y Ombudsman*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

- _____. (2004). *Algunas Reflexiones Constitucionales*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castilla Juárez, K. (2011). Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional de los derechos humanos en México. *Estudios constitucionales*, 9 (2), pp. 123-164.
- Centro de Derechos Humanos Agustín Pro. (2016). *La Magnitud de la crisis de Derechos Humanos en México*, VI: Los organismos públicos en derechos humanos pp. 67-76.
- _____. (2023). Caso Ayotzinapa. Centro de Investigación y Casos Especiales. Consultado: <https://centroprodh.org.mx/casos-3/ayotzinapa/>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (1992). *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Marco Normativo CNDH, México.
- _____. (2018). *Antecedentes CNDH*, México.
- _____. (2023). ¿Qué son los derechos humanos? CNDH. Sitio electrónico oficial. <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>
- _____. (2003). *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Marco Normativo CNDH, México.
- _____. (2005). *Procedimiento para el seguimiento de las recomendaciones emitidas*. CNDH, Primera Visitaduría, México.
- _____. (2012). *La Nueva CNDH a 30 años de su Creación*. Comunicado de Prensa DG/171/2020. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/202006/COM_2020_171.pdf
- _____. (2016). *Lineamientos para la implementación y operación de la plataforma nacional de transparencia*. Marco Normativo CNDH. México.
- _____. (2018). *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017*. (Antología), Investigación para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Coordinación de Humanidades y CNDH, México. <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh>
- _____. (2018). CNDH, página electrónica principal. México. <https://www.cndh.org.mx/>

- _____. (2020). Política de igualdad de género, no discriminación, inclusión, diversidad y acceso a una vida libre de violencia 2020-2024. Ediciones CNDH.
- _____. (2023). Informe Cuantitativo sobre el Cumplimiento de la Recomendación General 43/2020. Publicaciones CNDH, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). H. Congreso de la Unión. Edición Porrúa 2022, México.
- Cruz Jaimes, Z.L. (2014). “La facultad de investigación de la CNDH, límites y alcances de sus recomendaciones por violaciones graves”, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cruz, M. (2017). Un abordaje de la noción de feminicidio desde una perspectiva psicoanalítica como recurso para mejorar la aplicación de la normativa legal vigente. Universidad Católica Boliviana. San Pablo, Bolivia.
- Del Refugio González, M. y Castañeda, M. (2011). *La evolución histórica de los derechos humanos en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. (2020). *Human Rights Report*. Washington. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/03/MEXICO-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>
- Díaz Pérez, A. (2020). *La CNDH y sus problemas para su transformación. Derecho en Acción*. Centro de Investigación y Docencias Económicas. [Comentario en blog] <http://derechoenaccion.cide.edu/la-cndh-y-los-problemas-para-su-transformacion/>
- _____. (2019). ¿Cómo optimizar el funcionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? Una revisión crítica. *Derecho Global. Estudios Sobre Derecho y Justicia*, Universidad de Guadalajara, (13), 15-40.
- Espinosa Luna, Carolina. (2014). Sistemas organizacionales de derechos humanos: un estudio de los procesos decisionales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. CDHDF.
- _____. (2016). ¿Cómo se acreditan las violaciones a derechos humanos? El caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). COLMEX.
- _____. (2016). ¿Cómo se toman las decisiones organizacionales? Una revisión clásica. *Sociológica*, año 31, número 81, enero-abril. UAM.

- _____. (2019). Cinco premisas sociológicas sobre la violencia. Sociológica México. Revista del Departamento de Sociología, UAM.
- Ferrajoli, Luigi. (2006). Garantismo Penal. Colección Facultad de Derecho, Estudios Jurídicos Serie 34, UNAM, México.
- _____. (2008) Garantismo y Democracia, Ediciones Miguel Carbonell, México. Serie Colección Estructuras y Procesos, Editorial Trotta. Madrid, España.
- Ferri, Pablo. (2022). El Ejército mexicano destruyó miles de documentos del batallón vinculado con el 'caso Tlatlaya'. El País.
Consultado: <https://elpais.com/noticias/matanza-tlatlaya/>
- Finkel, J. (2012). Explaining the Failure of Mexico's National Commission of Human Rights (Ombudsman's Office) after Democratization: Elections, Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate. *Human Rights Review*, 473–495.
- Fix-Zamudio, Héctor, & Fix-Fierro, Héctor. (2018). Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México: UNAM-CNDH.
- GAHRI. (2023). La Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI). Fuente: <https://www.ohchr.org/es/countries/nhri/global-alliance-national-human-rights-institutions-ganhri> Consultado el 16 de febrero de 2023.
- García Miramón, F. (2016). *Gasto en Derechos Humanos*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. <https://ciep.mx/gasto-en-derechos-humanos-cndh/>
- González Pérez, L. R. (2011). El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México. *Revista IUS*, 5(28), 99-122.
- Haro, D. (2014) Estado de Derecho, Derechos Humanos y Democracia. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Hernández Cruz, A. (2015). *Eficiencia constitucional y derechos humanos*. Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, Fascículo 17, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Human Rights Watch. (2008). The CNDH's Mandate, Structure and Methods. II. Background. <https://www.hrw.org/reports/2008/mexico0208/2.htm>
- _____. (2018). Mexico's National Human Rights Commission: A critical assessment. <https://www.hrw.org/report/2008/02/12/mexicos-national-human-rights-commission/critical-assessment#>

- INEGI. (2017). Encuesta Nacional sobre Discriminación. Publicaciones INEGI. México.
- _____. (2023). Encuesta Nacional sobre Discriminación. Publicaciones INEGI. México.
- Jiménez, S. H. (2015). Estado y derechos humanos en México: claves analíticas para su interpretación. *El Cotidiano*, 194, 89-96.
- Lagarde, Marcela. (2005). ¿A qué llamamos feminicidio?, Comisión Especial para Conocer y dar seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. LIX Legislatura Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. México.
- _____. (2005). Feminicidio, el último peldaño de la agresión. *Mujeres en Red*, El Periódico Feminista. Consultado en:
<https://www.mujeresenred.net/spip.php?article141>
- Larios Díaz, A. G. (2017). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Constitución. México|: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- _____. (2018). Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Derechos Humanos México*, 63-88.
- Magaloni, Ana Laura y Elizondo Mayer-Serra Carlos. (2010). *Nuestros caros defensores de los Derechos Humanos: El caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Centro de Investigación y Docencias Económicas, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos. México.
- Muñoz, A. (2014). *El país bajo presión: debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México* (Vol. 8). CIDE.
- ONU (2012). *Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, septiembre 2012.
- ONU Mujeres (2020). *La Violencia Feminicida en México: Aproximaciones y Tendencias*. Publicaciones ONU, México.
- ONU Derechos Humanos, (2022). Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- _____. (2013). México, con crisis en derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado https://hchr.org.mx/onu_dh_medios/mexico-con-crisis-en-derechos-humanos/
- Paullier, Juan. (2016). México: así ocurrió la brutal y olvidada masacre de Allende, una de las más sangrientas de Los Zetas. BBC News Mundo. Consultado: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37614215>.

- Pérez, Maritza. (2023). Caso guardería ABC cumple 14 años bajo la impunidad. El Economista, Consultado en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Caso-guarderia-ABC-cumple-14-anos-bajo-la-impunidad-20230606-0013.html>
- Pohjolainen, Anna-Elina. (1991). The Evolution of National Human Rights Institutions, The Role of the United Nations. The Danish Institute for Human Rights, Copenhagen.
- Platas, Arnoldo. (2007). Una aproximación al Estado de Derecho de Luigi Ferrajoli. Universidad Veracruzana, México.
- Ramírez, Gloria. (2009). *¿Cumple el Ombudsman con la CEDAW?* http://www.amdh.org.mx/mujeres3/html/informes/3_CEDAW%20OPDH%202007-2009.pdf.
- _____. (2009). Informe Sombra sobre el sistema Ombudsman ante la CEDAW, Catedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM México http://www.amdh.org.mx/mujeres3/html/informes/3_CEDAW%20OPDH%202007-2009.pdf.
- _____. (2009). III Informe de seguimiento de la CEDAW, avances y desafíos. Catedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, UNAM.
- _____. (2009). Manual: Ombudsman al alcance de todos, Catedra UNESCO de Derechos Humanos Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- _____. (2020). Los derechos político-electorales de las mujeres ante la CEDAW, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Editorial TEPJD. http://www.amdh.org.mx/mujeres3/html/informes/3_CEDAW%20OPDH%202007-2009.pdf.
- Rodríguez, Arturo. (2023). Las masacres de San Fernando, 12 años sin verdad... ni justicia. Proceso. Consultado en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/9/23/las-masacres-de-san-fernando-12-anos-sin-verdad-ni-justicia-315400.html>
- Ruiz, J.G. (2006). "Creación, desarrollo y futuro del departamento de monitoreo de la CNDH", asesora Juliana Castellanos Pedraza, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez, M.C., (2001). "Análisis de la relación de la CNDH y el Poder Ejecutivo en cuanto a la eficacia del ombudsman", asesora Luis Gerardo Vela Sánchez, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Sagot, M. (2008). Estrategias para enfrentar la violencia contra las mujeres: reflexiones feministas desde América Latina. *Athenea Digital*, 14: 215 - 228.
- Segato, Rita. (2006). Qué es un feminicidio. notas para un debate emergente. Serie Antropología 401. Brasilia, Brasil.
- Soberanes, José Luis. (2011). Memorias Jurídicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- _____. (2009) El Ombudsman nacional ante los medios. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera edición.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020). Protocolo para juzgar con perspectiva de Género. Dirección General de Derechos Humanos.
- _____. (2021). Concepciones diversas sobre los derechos humanos: Garantismo vs. Deliberativismo, Cátedra de Derechos Humanos: Primera sesión reflexiones contemporáneas sobre la persona y su sociedad. México.
- _____. (2021). Protocolo para juzgar con perspectiva de Interculturalidad. Dirección General de Derechos Humanos.
- _____. (2022). Protocolo para juzgar con perspectiva de Discapacidad. Dirección General de Derechos Humanos.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2011). Feminicidio (asesinatos a mujeres): definición, tipos y causas. México.
- Vásquez, Emilio. (2022). Tras 12 años del asesinato, padres piden justicia por alumnos del Tec. *El Universal*, México.
- Consultado en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/tras-12-anos-del-asesinato-padres-piden-justicia-por-alumnos-del-tec/>
- Villalobos, L.F. (2017), "Propuesta para la creación de un organismo para que sean ejecutorias las sentencias de la CNDH", Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Williamson, Oliver (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE.