

Artículos de Investigación



¿Cómo optimizar el funcionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? Una revisión crítica

How to optimize the functioning of the National Human Rights Commission? a critical review

Alejandro Díaz Pérez
Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo, México
adario_alejandro@hotmail.com

Recibido: 24/01/19
Aceptado: 02/06/19

Resumen: El presente texto reflexiona sobre la forma en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos funciona en la actualidad, identificando aquellas problemáticas centrales existentes y formulando una serie de soluciones que contribuyan a optimizar su desempeño, habida cuenta de la notable relevancia que este tipo de instituciones representan.

Palabras clave: Derechos humanos, instituciones nacionales de derechos humanos, CNDH.

Abstract: This text reflects on the way in which the National Human Rights Commission works at present, identifying problematic central problems forming a series of solutions that contribute to optimize its performance, having regard to the remarkable importance that this type of institutions represent.

Keywords: Human Rights, National Human Rights Institutions, CNDH.

Sumario: I. Introducción. II. Aproximaciones al funcionamiento actual de la CNDH. III. ¿Cuáles son los principales problemas de la CNDH y cómo resolverlos?. IV. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

Las instituciones nacionales de derechos humanos tienen un papel central en las democracias contemporáneas. Por una parte, dichas entidades funcionan como una forma de control del poder, al desplegar competencias cuasi-jurisdiccionales que tienen como finalidad la investigación de violaciones a los derechos humanos que comenten las diversas autoridades del Estado; y por otra, por motivo de su mandato ejercen facultades de promoción de los derechos, así como la generación de mecanismos de acercamiento entre las normas de derechos humanos y su aplicación a nivel interno.

En México, por la peculiar arquitectura institucional, además de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH, Comisión o Comisión Nacional) –órgano de competencia federal y en ciertos supuestos nacional–, existen 32 institucionales estatales de derechos humanos (una por cada entidad federativa), lo que complejiza la posibilidad de un funcionamiento óptimo y una interacción armónica que brinde el suficiente nivel de protección para quienes recurren a ellas.

En vista de esa configuración reticular, es indispensable repensar los procesos que estos órganos de derechos humanos han llevado a cabo –con énfasis en la CNDH en cuanto órgano principal–, para identificar cuáles son los problemas y obstáculos que enfrentan, habida cuenta, de la existencia de un cierto consenso sobre que las instituciones de derechos humanos en el país no estarían dando los resultados esperados.

Al respecto, aunque hay importantes análisis académicos sobre la temática, a menudo, la cuestión no ha sido abordada con suficiencia desde el constitucionalismo contemporáneo.

El presente artículo, pretende abordar en un primer momento la forma en que funciona actualmente la Comisión Nacional, para posteriormente, realizar un análisis de los problemas que prevalecen en dicho organismo, diferenciando aquellos que en realidad podría ser solo obstáculos aparentes de aquellos que presentan retos centrales y que deberían modificarse a corto y mediano plazo para elevar los niveles de protección de este órgano.

II. Aproximaciones al funcionamiento actual de la CNDH

El sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México ha sido construido bajo la inspiración de los “Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos” (Principios de París) y se encuentra conformado por la CNDH y 32 organismos estatales de derechos humanos, de conformidad con el mandato previsto en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que proporciona competencias jurídicas concretas como parte del aparato del Estado, y ha generado un complejo grado de sofisticación administrativa.

No obstante, propiamente no existen relaciones de jerarquía entre los órganos estatales y la CNDH, este último es concebido como el órgano principal del sistema, considerando que cuenta con casi tres décadas de existencia, y goza el nivel presupuestario más alto de América Latina, y uno de los mayores a nivel mundial (Mayer-Serra y Magaloni, 2010, p. 8), en instituciones de su naturaleza.

Dicho Organismo ejerce sus funciones bajo dos premisas; la primera, contribuir en la consolidación de la cultura de respeto, tolerancia e igualdad en la sociedad, en ejercicio de sus facultades de observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en el país, y la segunda, en el marco de su facultad de protección, vigilar que las autoridades de carácter federal en el ámbito de sus competencias desempeñen sus labores con apego irrestricto a los derechos humanos.

En el contexto de esa segunda faceta, la Comisión Nacional tiene dos grandes atribuciones: la de investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos (sistema de peticiones individuales) y la de actuar como una especie de órgano de revisión o casación frente a las resoluciones de los órganos de derechos humanos de los estados.

Dentro de su facultad de investigar, en el caso de encontrar que las autoridades públicas vulneraron algunos de los derechos humanos reconocibles, puede emitir un documento de recomendación, –cuando se trate del sistema quejas–, o en su caso a través de recomendaciones generales, que emite con el objeto de proponer a las diversas autoridades del país, los cambios y modificaciones de leyes y reglamentos, así como de prácticas administrativas que procuren y garanticen una mejor y más amplia protección de los derechos humanos¹.

Aunado a lo anterior, de acuerdo al artículo 159 de su Reglamento interno, es competente para recibir recursos de impugnación en cuatro supuestos: i) en contra de las resoluciones definitivas dictadas por un organismo local que le ocasionen algún perjuicio al quejoso; ii) en contra de las recomendaciones dictadas por organismos locales, cuando a juicio del quejoso, estas no tiendan a reparar debidamente la violación denunciada; iii) en contra del deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad, de una recomendación emitida por un organismo local; y iv) en caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, una recomendación emitida por un organismo local.

En ese marco de actuación, las recomendaciones constituyen la determinación más relevante que la Comisión Nacional puede dirigir a una autoridad pública que violó algún derecho fundamental, y por ende dictarle medidas de reparación integral a favor de quienes resultaren víctimas.

Sobre este punto, vale reflexionar con mayor detalle, en tanto, si bien este tipo de fallos que emiten las instituciones de derechos humanos –como un mecanismo administrativo de acceso a la justicia– no sustituyen a los órganos judiciales, si representan una forma de complementariedad de un sistema general y pueden ser formas eficaces, rápidas y no onerosas para la salvaguardia de los derechos humanos.

¹ Artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En tal sentido, la protección y defensa los derechos humanos en México, encuentra su realización fundamentalmente a través de dos vías: la jurisdiccional y la no jurisdiccional. Ambas comparten la misma finalidad de protección de los derechos humanos.

Asimismo, debe enfatizarse que respecto a la vía no jurisdiccional, aun y cuando por virtud de ley las recomendaciones no son “vinculantes”, para la garantía efectiva de los derechos humanos y en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los distintos instrumentos normativos, todas las autoridades deben guiar sus decisiones bajo el principio de efecto útil (*effet utile*), el cual implica la aceptación, implementación y cumplimiento de las resoluciones emitidas por los órganos de derechos humanos del país, de forma tal que estos derechos en la práctica sean efectivamente protegidos.

Lo anterior significa, que la inclusión a rango constitucional de este tipo de órganos debe interpretarse en el sentido que todas las autoridades de buena fe deben acatar sus decisiones. Lo contrario implicaría vaciar de eficacia y contenido a todo un sistema de protección.

Por otra parte, tradicionalmente las instituciones de derechos humanos deben gozar de un alto grado de prestigio, en tanto presumiblemente la eficacia de sus determinaciones se vincula con la “autoridad moral” de quien las encabeza (más adelante se abordará con mayor detalle este tema); sin embargo, de acuerdo con algunos reportes sobre el nivel de confianza como institución de *ombudsman*, la CNDH entre el periodo de 2004 a 2018, ha disminuido paulatinamente su calificación promedio entre la ciudadanía de 7.1 a 6.7 puntos (escala de 0 a 10), lo que la posiciona como una institución del estado con un nivel de confianza “media”, de entre tres posibles: baja, media, alta² (Consulta Mitofsky, 2018, p. 36).

En términos generales, puede observarse que los órganos como la Comisión Nacional cuentan con fuertes competencias para el ejercicio de sus funciones, tienen mecanismos relativamente flexibles para su actuación y gozan de niveles aceptables de confianza ciudadana; sin embargo, es indudable que en muchos sectores de la academia y la sociedad civil prevalece una percepción casi

² La medición incluye a 18 instituciones.

generalizada de que su desempeño no sería el óptimo. Por ello, vale preguntarnos ¿en dónde se encuentran los problemas de funcionamiento y como podrían resolverse?

III. ¿Cuáles son los principales problemas de la CNDH y cómo resolverlos?

La identificación de las problemáticas que enfrenta la Comisión Nacional en la actualidad implica partir de la idea que estos pueden encontrarse dispersos en distintos niveles. Algunos de ellos, se ubicarían en el plano estrictamente legal o normativo, mientras que otros se relacionarían con la modificación de prácticas administrativas, o incentivos existentes para la realización de su labor; asimismo, es importante distinguir aquellos que implican problemáticas sistémicas o estructurales, en contraste con las que en realidad serían pseudoproblemas.

Por esta razón, a continuación, se identifican los lugares en donde se hallan estos vacíos, debilidades institucionales, así como los desafíos a los que necesariamente esta institución hace frente, para sortear los obstáculos que generan que su funcionamiento no sea aún el óptimo.

La objeción comúnmente referida a que sus resoluciones no son vinculantes

Un problema inicial, que a menudo se plantea es que las resoluciones de la CNDH no son vinculantes. Esto en realidad podría más bien ser un problema aparente o un pseudoproblema, debido a una suerte de “obsesión” o estricta necesidad de dotar de “coercitividad” a cualquier decisión, como un requisito sin el cual no podría exigirse su cumplimiento desde el punto de vista del derecho. La forma del razonamiento podría obedecer a un acto reflejo de la formación jurídica.

No obstante lo anterior, más allá de los debates mismos sobre la obligatoriedad o coercitividad de las recomendaciones, la presumible ausencia de eficacia de

vinculatoriedad constituiría un mito, en tanto en la práctica la adopción por parte de las autoridades responsables de las decisiones de la CNDH se comporta – al menos recientemente– de forma distinta. De acuerdo con cifras oficiales contenidas en informe de actividades de la CNDH del 2017, el nivel de aceptación de las recomendaciones que emitió en ese año fue cercano al 99%. De un total de 97 instrumentos recomendatorios, únicamente una no fue aceptada (CNDH, 2018).

En la misma línea, durante el 2018, la Comisión emitió 101 instrumentos recomendatorios (90 recomendaciones particulares, 8 recomendaciones por violaciones graves y 3 recomendaciones generales), de los cuales ninguno de ellos fue rechazado o no aceptado (CNDH, 2019).

Los datos son abrumadores, y aportan evidencia robusta en relación a que durante el año 2017, el nivel de no aceptación o rechazo de una determinación de la Comisión Nacional fue apenas del 1%, y en el 2018 del 0%.

Sin embargo, los propios informes dan cuenta que si bien es casi absoluto el nivel de aceptación de las resoluciones (lo que en principio lo dotaría de vinculatoriedad), existen profundas asimetrías al momento de la implementación práctica de las medidas que darían cumplimiento al contenido de la recomendación. Al respecto, del total de las resoluciones, el 50% estaban aceptadas con pruebas de cumplimiento, el 36% en tiempo de ser contestada, 5% aceptadas en tiempo de presentar pruebas de cumplimiento, 6% sin pruebas de cumplimiento, y 2% estaba aceptada con pruebas de cumplimiento total (CNDH, 2019).

Ante este panorama, el centro del problema no está relacionado con la “vinculatoriedad” de las recomendaciones, sino en las dificultades existentes para su cumplimiento total o efectivo (problema similar que podrían enfrentar las sentencias judiciales que no son ejecutadas materialmente), por lo cual, una política que procure el fortalecimiento de la CNDH debería optar por la generación de mecanismos que faciliten las formas de cumplimiento real de las recomendaciones y no necesariamente enfocarse en la vinculatoriedad *per se*³.

³ El 6 de noviembre de 2018, la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo (PT) de la Cámara de Diputados, propuso una reforma constitucional al artículo 102 B, para sustituir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos por una Defensoría del Pueblo, la cual emitiría recomendaciones “vinculantes”.

El diseño constitucional actual⁴, prevé que en caso de que una recomendación no sea aceptada o cumplida por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional quedará en libertad de hacer pública esa circunstancia y, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, su comparecencia para que sean explicadas las razones de su negativa o incumplimiento.

Esta fórmula, tiene al menos dos debilidades. Por una parte, es una facultad potestativa del presidente del organismo, es decir, el despliegue de este procedimiento es puramente discrecional y ha sido subutilizado a lo largo del tiempo⁵. También, puede ocurrir que aún y cuando la persona titular de la CNDH decida solicitar la comparecencia, sea el propio Senado de la República quien se niegue a requerirlo⁶. Por otra parte, no se encuentra a disposición de las víctimas de las violaciones a los derechos humanos que originaron la Recomendación, el poder activar la misma o exigir que se realice.

Por ello, podrían plantearse dos posibles soluciones a estos vacíos. Primero reformulando el sistema de comparecencias de funcionarios públicos que no cumplan con las Recomendaciones, estableciendo que la solicitud para hacer comparecer no esté sujeta al arbitrio del titular de la institución nacional de derechos humanos, aunado a que una vez substanciada dicha comparecencia⁷, el órgano legislativo deberá ejercer controles de poder que incluyan una posible sanción al servidor público sujeto del incumplimiento.

Asimismo, otra posibilidad sería articular un verdadero recurso judicial efectivo, frente al no cumplimiento de una resolución de la CNDH u organismo estatal (con independencia de si fue aceptada), lo que implicaría la creación de

⁴ Artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁵ Únicamente dos servidores públicos han comparecido al Senado de la República a petición de la CNDH. En 2011, lo hicieron el Secretario de Seguridad Pública y el titular de la Comisión Nacional del Agua.

⁶ Recientemente, una mayoría del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en el Senado de la República votó en contra de un dictamen que citaba para hacer comparecer a diversas personas servidoras públicas para que explicaran la no aceptación de la recomendación 29/2019 de la CNDH relacionado con el programa y presupuesto de estancias infantiles (La Razón, 2019).

⁷ Las comparecencias, se encuentran reguladas por la sección décima “de las comparecencias de autoridades o servidores públicos a solicitud de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, del Reglamento del Senado de la República.

un recurso *ad hoc* o en su defecto sea susceptible de incluirse como un supuesto de interposición de juicio de amparo para las víctimas de las violaciones a sus derechos.

Sesgo relacional entre el número de quejas y recomendaciones emitidas

Con frecuencia, el nivel de desempeño de la Comisión Nacional es medido con un indicador relacional entre el número de quejas recibidas y las recomendaciones que emite (Velasco, 2015, p. 190, y Open Society, 2016, p. 155). Bajo esta premisa, la asimetría existente entre el amplio número de quejas recibidas en contraste con el bajo número de recomendaciones constituiría un aspecto negativo en la eficacia de los órganos no judiciales de derechos humanos.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible y los datos comparados sugieren que este tipo de mediciones no serían un indicador efectivo para medir el desempeño de una institución de derechos humanos.

Al respecto, al nivel regional, de acuerdo con los datos informados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en 2017 recibió 2,494 peticiones (CIDH, 2017, p. 55), al tiempo que emitió 35 informes de fondo (resoluciones de fondo).

Asimismo, en órganos con funciones análogas a la CNDH en otros países, puede destacarse que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH), en el 2017 recibió 649 “intervenciones” (denuncias y consultas) y dirigió 48 recomendaciones (INDDHH, 2018). Durante ese mismo periodo de tiempo, el Defensor del Pueblo de España, recibió 24,976 quejas y emitió 918 recomendaciones (Defensor, 2018, p. 3). Por su parte la Comisión Nacional, en su informe de labores 2017, reportó la recepción de 38,722 escritos de queja, emitiendo 97 documentos recomendatorios⁸.

Estos datos reflejan que en general las institucionales nacionales de derechos humanos en el mundo se enfrentan a la misma constante. Reciben un amplísimo número de quejas o denuncias, que después de seguir con el procesamiento

⁸ En 2018, las cifras no variaron significativamente. En dicho año se reportó la recepción de 38,923 escritos de queja, emitiendo 101 documentos recomendatorios (CNDH, 2019).

administrativo de las mismas derivan en un porcentaje bajo de recomendaciones o decisiones de fondo.

Por tanto, el indicador de desempeño tendría que enfocarse en la forma o los mecanismos que lleva acabo el organismo para determinar la queja o petición, y no necesariamente en el resultado final, es decir, la atención debe fijarse en la calidad de definición de la tramitación, habida cuenta que algunas peticiones pueden ser de “no competencia” del órgano, otras ser “remitidas” a un órgano de distinta naturaleza, algunas susceptibles de recibir una “orientación jurídica” y finalmente un porcentaje determinado si cubren los requisitos para ser admitidas. En este punto, la investigación a su vez puede terminar de varias maneras; ya sea con un acuerdo de no violación, solución durante la tramitación, un acuerdo de conciliación entre las partes y un mínimo número terminará en recomendación pública.

El lenguaje y contenido de las recomendaciones

Un punto central en el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos tiene que ver con la calidad de sus resoluciones de fondo (recomendaciones). Las mismas deberían ser emitidas con un lenguaje claro, preciso y con un alto nivel técnico.

En algunas investigaciones académicas, se ha enfatizado que la CNDH estaría haciendo un “mal uso” del lenguaje institucional en diversas de sus recomendaciones, especialmente en aquellas relacionadas con violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en tareas de seguridad pública y violaciones cometidas en contra de personas migrantes (Lanchenal y Pulido, 2013). Cabe precisar que dichas críticas estarían concentradas en el análisis de recomendaciones emitidas entre 2006 y 2009.

Sin embargo, hacer notar la temporalidad en la que están situados algunos análisis sobre el lenguaje y contenido de las recomendaciones es fundamental para situar en qué momento se encontraría actualmente la Comisión Nacional con relación a esta temática.

En los últimos años, puede observarse que dicho organismo nacional habría

mejorado algunos indicadores de desempeño. Al respecto, en 2015 es notoria la forma en que este organismo modificó la forma en que emitía sus resoluciones, especialmente las recomendaciones. A partir de la recomendación 29/2015, la Comisión empezó a analizar las violaciones de derechos humanos bajo otra metodología, según la cual se van describiendo por tipo de derecho vulnerado la parte de fondo de la argumentación (llamada capítulo de observaciones).

Asimismo, derivado de la recomendación 30/2015, por primera ocasión en su historia, la Comisión incluye en sus resoluciones un capítulo específico de “reparación integral del daño”, que, aunque pareciera inexplicable que anteriormente la CNDH no abordara dicha cuestión tan relevante en sus decisiones, desde ese momento a la fecha todas sus recomendaciones incluyen este aspecto.

En la misma línea puede decirse que desde 2016, las recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos se han incrementado ostensiblemente. Esto puede tener explicación en que institucionalmente se modificó y mejoró la metodología para calificar una violación grave a los derechos humanos.

No obstante lo anterior, aun puede constatarse que muchas recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional son excesivamente largas (cientos de páginas), particularmente aquellas que incluyen análisis de violaciones graves a los derechos humanos (por ejemplo las recomendaciones 14VG/2018, 19VG/2019, 22VG/2109, *inter alia*). Sería deseable que no sólo estas sean mucho menos extensas, sino que existan versiones públicas que estén aptas para lectura de cualquier persona que no sea abogado/a.

Mayores controles externos

La CNDH es un organismo constitucional autónomo, con plena autonomía de gestión y presupuestaria, que orgánicamente no se encuentra ubicado en ninguno de los poderes de la Unión. Sobre esa particularidad, descansa la posibilidad de que su actuación sirva no solo como un órgano que investigue violaciones a los derechos humanos, sino actúe como una forma de control de los poderes públicos, especialmente a nivel Federal.

Pero, como cualquier otra institución del Estado, necesita también sujetarse a mínimos controles externos que posibiliten el potencializar las fórmulas de pesos de contrapesos, y los principios de transparencia y la rendición de cuentas necesarias en cualquier estado de derecho. El problema es que los controles democráticos a los que actualmente se somete la Comisión Nacional son prácticamente inexistentes.

De acuerdo con el artículo 102, apartado B de la CPEUM, la persona que presida este organismo “presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades”. En estricto sentido, este sería la única especie de control; sin embargo, cabe precisar que ante posibles efectos adversos de controles que sean demasiado fuertes que por ejemplo produzcan espacios de “captura” o minen su independencia, estos deben ser seleccionados cuidadosamente.

¿Entonces, qué tipo de controles o mecanismos de supervisión son admisibles y hasta qué grado deben ampliarse a los existentes? Considerando las prácticas internacionales, sería altamente deseable al menos de dos tipos, a saber: 1) una auditoria de resultados y 2) una auditoria social de los planes, programas, estrategias o presupuesto de la Comisión Nacional.

Sobre el primero de ellos, el desempeño y los resultados institucionales se miden esencialmente bajo indicadores cualitativos y cuantitativos. La calidad de esta mejora sustancialmente en la medida en que se involucren en la medición a todas las partes involucradas en el trabajo del órgano, principalmente sus contrapartes (otras instituciones del Estado) y personas usuarias, así como el órgano al que la institución rinde cuentas, en este caso, al poder legislativo. (International Council on Human Rights Policy, 2005, p. 30).

En relación al segundo de los controles, la auditoria social puede entenderse como el “mecanismo para la participación ciudadana, que permite velar porque la administración pública o entidades no estatales, que ejecutan proyectos con fondos públicos, lo hagan con total transparencia” (PNUD, 2006, p. 9).

A la par de mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas, las auditorias sociales permiten incluir de forma activa a la ciudadanía en las decisiones públicas, máxime si estas guardan relación con el gasto en materia de derechos humanos.

Vinculación con la sociedad civil y otras entidades

Los Principios de París reconocen que las relaciones con la sociedad civil pueden ayudar a las instituciones nacionales de derechos humanos a garantizar su independencia y el principio de pluralismo.

Especialmente, la vinculación con las ONG dedicadas a la defensa de los derechos humanos, puede reforzar la legitimidad pública de la institución e incluso mejorar los niveles de eficacia frente a las numerosas problemáticas que pueden presentarse en materia de derechos humanos.

No obstante que la Comisión Nacional, ha intensificado el trabajo en conjunto con la sociedad civil, a través de numerosos “encuentros” (CNDH, 2018, p. 152), cabe resaltar que aún existen sentidas críticas realizadas por las propias organizaciones en relación a la labor de dicho organismo (*Excélsior*, 2015).

Sobre este punto, el mejoramiento de las relaciones de la CNDH con la sociedad civil no pasa solamente por una cuestión de tipo formal o política, sino por elementos más profundos como el instar la participación de las ONG en las decisiones tomadas por la Comisión.

Al respecto, una forma efectiva sería que los instrumentos más importantes de decisión como las recomendaciones generales y los informes temáticos sean resultado de una amplia consulta con las organizaciones de la sociedad civil y demás actores. Lo anterior es imprescindible, ya que a menudo las ONG de derechos humanos funcionan a partir de los niveles básicos de la sociedad y su interacción con esos entornos y, por tanto, disponen de información a nivel local o comunitario que tal vez no le sea tan fácil conseguir a una institución nacional de derechos humanos.

De esta forma, una amplia participación reflejaría que las inquietudes de la sociedad civil están siendo debidamente valoradas y las prioridades públicas en materia de derechos humanos se construirían bajo sólidos consensos.

Asimismo, el estrecho lazo con los colectivos de víctimas existentes en el país, —especialmente aquellos que se organizaron a partir de hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos, como la tortura y las desapariciones forzadas— debe ser parte de una política institucional.

Se suele pensar, que los órganos de derechos humanos tienen que adoptar necesariamente una postura de imparcialidad entre las autoridades del Estado y las presuntas víctimas, pero esta no debe ser confundida con una neutralidad absoluta, que en caso de ser asumida como tal, generaría un efecto contraproducente en la relación con las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el país.

Por otra parte, la vinculación de organismos como la CNDH, deben establecerse también desde el punto de vista técnico. En tal sentido, en aquellos casos que sea necesario, como una buena práctica para Comisión debería contratar expertos externos, tales como médicos y otras organizaciones de carácter privado que sirvan en funciones de peritaje adicional externo, cuando son útiles o necesarios para llevar a cabo una investigación exhaustiva (Cámara y Luna, 2012, p. 79).

Prácticas administrativas nocivas

De acuerdo con diversos informes disponibles (Human Rights Watch, 2008 y Open Society, 2016), al interior de la Comisión Nacional prevalecen algunas prácticas administrativas que están repercutiendo de manera adversa en el óptimo desempeño del organismo.

En esta línea, en los expedientes de investigación abiertos por presuntas violaciones a los derechos humanos, como una forma de solución de la cuestión, la CNDH puede emitir documentos de “conciliación” en los cuales, la autoridad o institución responsable en cuestión reconoce la responsabilidad por las violaciones documentadas y se compromete a implementar las medidas de reparación propuesta; sin embargo, a diferencia de las recomendaciones, este tipo de resoluciones no son públicas y la institución nacional no difunde información sobre el caso. En términos de transparencia, esta omisión conduce a la opacidad, y genera que estas decisiones no puedan ser sometidas a un escrutinio público o al menos ser del conocimiento general para poder medir su impacto.

De igual forma, todos los expedientes de queja son catalogados como confidenciales hasta en tanto no sea concluida la investigación. Si bien la confidencialidad de los datos es importante, esta no debe restringirse al grado de denegar el acceso a la justicia de las víctimas.

También, en los casos en que se emiten medidas cautelares por actualizarse los elementos de gravedad, urgencia e irreparabilidad, no existe información disponible para conocer el seguimiento del cumplimiento de estas, ni tampoco existe información relacionada con la forma específica en que la Comisión está emitiendo dichas medidas.

Por otra parte, al interior de la institución acontece lo que *Human Rights Watch* ha llamado “una interpretación peculiar del principio de legalidad”, según el cual los funcionarios públicos “sólo pueden hacer aquello que la ley autoriza expresamente”. Estos funcionarios sostienen que, de acuerdo con este principio, “cualquier trabajo que lleven a cabo y exceda el mandato expreso de la CNDH constituiría un abuso de autoridad y los haría pasibles de sanciones administrativas” (Human Rights Watch, 2008).

Esta forma de razonamiento podría tener una repercusión muy relevante en la labor de las y los servidores públicos de la Comisión Nacional, quienes en su quehacer cotidiano estarían tomando decisiones en las investigaciones por violaciones a los derechos humanos, que generarían formas restrictivas de interpretación aplicado al caso concreto e incluso de autocensura o autolimitación en el alcance de sus funciones.

Fortalecimiento de los mecanismos de supervisión de cumplimiento

Como resultado de las investigaciones en las que la Comisión Nacional, tenga constancia de la existencia de violaciones a los derechos humanos, debe emitir una recomendación dirigida a la autoridad pública. Ya se ha puesto de relieve los obstáculos existentes en el cumplimiento formal de los puntos recomendatorios a cumplir por la autoridad.

De igual forma, estos problemas de cumplimiento se exacerban al tratarse de recomendaciones generales, ya que, a diferencia de las recomendaciones particulares, estas “no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas”, de conformidad con lo previsto en el artículo 140 de su Reglamento interno.

Sobre este particular, no parece haber algún motivo suficientemente relevante para que normativamente exista esa distinción, en términos de la aceptación por parte de una autoridad cuando se trate de una recomendación individual en contraste con una general.

Este obstáculo tendría que superarse a través de una reforma a la Ley de la Comisión Nacional, para que las autoridades tengan la obligación de pronunciarse sobre la aceptación o no de una recomendación general. Lo anterior, facilitaría la supervisión del cumplimiento para la Comisión, en tanto, la normativa actualmente dispone que “la verificación del cumplimiento [de las recomendaciones generales] se hará mediante la realización de estudios generales”⁹.

Cabe precisar, que de manera reciente (2018), por primera ocasión la Comisión está instrumentando “[e]studios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017”, desagregados por temáticas (niñas, niños y adolescentes, migrantes, mujeres, periodistas, entre otras). Pero estos, abarcan un amplio espacio temporal, lo que presumiblemente conlleva profundas dificultades para medir el nivel de cumplimiento.

Por tanto, realizando los ajustes necesarios, los mecanismos de seguimiento del cumplimiento puedan dar lugar a desarrollar otras formas de verificación, como la implementación de audiencias públicas de cumplimiento, habida cuenta, que las recomendaciones generales normalmente abordan problemas estructurales que implican cambios en distintos niveles de gobierno, incluyen la valoración de múltiples derechos humanos y plantean diversos puntos recomendatorios de complejo alcance o concreción práctica.

Otras medidas adicionales

Sumadas a las previamente descritas, existen un cúmulo de cuestiones específicas que conectadas entre sí, redundarían en mejores niveles de desempeño institucional, mismas que se agrupan de la manera siguiente: 1) aumentar los

⁹ Artículo 140 del Reglamento interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

niveles de celeridad administrativa y procesal 2) el apuntalamiento del servicio civil de carrera y cualificación del personal; 3) la modificación de la forma de decisión de los recursos de impugnación; 4) analizar la posibilidad de dotar a la CNDH de facultades para presentar iniciativas de ley; y 5) el cumplimiento de las observaciones que diversos órganos internacionales han emitido en relación al funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Sobre la primera cuestión, sería deseable que la Comisión Nacional aumente significativamente sus niveles de celeridad administrativa y procesal. Al respecto, algunas investigaciones relevantes sobre buenas prácticas en instituciones nacionales de derechos humanos en el mundo, estipulan como razonable “el plazo de doce semanas para la completa resolución de una queja” (Cámara y Luna, 2012, p. 97).

Con relación a la segunda, es fundamental garantizar que el personal que integra una institución nacional cuente con un conocimiento experto en derechos humanos. Los criterios para pertenecer y los procedimientos de reclutamiento deberían garantizar este objetivo; por ello, una vía idónea para lograrlo sería realizar adecuaciones al servicio civil o profesional de carrera al interior de la Comisión, para que este perfeccione los procedimientos de reclutamiento, selección de candidatos y aliente los sistemas de oposición.

Asimismo, ajustar los criterios de nombramiento para asegurar el pluralismo de sus integrantes, considerando la composición étnica, religión, idioma, entre otros, aunada a la debida representación de mujeres (inclusive de ser necesario, la inclusión de cuotas de género), personas con discapacidad y personas indígenas, etcétera.

Ahora bien, con relación a la forma de decisión de los recursos de impugnación, este aspecto es relevante por razones de agilización del procedimiento de las determinaciones que toma la CNDH.

La ley de la Comisión dispone que al momento que sean comprobados actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal que violen los derechos humanos, el organismo formulará recomendaciones públicas, que sería el equivalente a una sentencia o laudo dictadas por órganos judiciales.

Al mismo tiempo, cuando se trata de la competencia que tiene para conocer y decidir en última instancia sobre las inconformidades que se presenten en contra

las comisiones estatales o el insuficiente cumplimiento de recomendaciones por autoridades estatales, a través de recursos de impugnación o inconformidad, la vía de resolución de la Comisión Nacional también es mediante la emisión de un documento de recomendación.

Lo anterior significa, que sin importar que se traten de dos competencias diametralmente distintas, en tanto la facultad de investigar posibles violaciones a los derechos humanos, requiere de un despliegue técnico específico, la recopilación de evidencia, y la práctica de numerosas diligencias para esclarecer los hechos, y la facultad de resolver recursos de inconformidad requiere más bien de un análisis documental, la resolución se está determinando de la misma forma (por vía de recomendación). Esto podría presentar grandes inconvenientes en los tiempos y las formas de resolver.

Al respecto, el hecho de modificar las formas de resolución separando con claridad la facultad de investigar –que es resuelta con una recomendación que implica una estructura de sentencia–, de la facultad de resolver recursos –que deberían resolverse en documentos más sencillos y breves– constituiría un avance en la simplificación de las determinaciones de la Comisión y daría lugar a avances con mayor rapidez.

Por lo que refiere a la cuarta cuestión, debería considerarse seriamente la posibilidad de dotar a la CNDH de facultades para presentar iniciativas de ley, evidentemente confinado exclusivamente a aquellas relacionadas con temas de derechos humanos.

Existe suficiente evidencia empírica comparada que ha demostrado que en algunas instituciones de derechos humanos ha constituido una buena práctica institucional el ejercicio de la iniciativa legislativa, como en los casos del *Ombudsperson* peruano y del *Ombudsperson* paraguayo (Cámara y Luna, 2012, p. 160)

Finalmente, en cuanto al quinto elemento expuesto, sobre el cumplimiento de las observaciones que diversos órganos internacionales en relación al funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, cabe recordar que, aunque este tipo de órganos funcionan como mecanismos de salvaguardia y garantía de los derechos humanos en el plano nacional, también

existen obligaciones específicas que deben cumplir en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

Son diversos los Comités de las Naciones Unidas que han emitido observaciones y recomendaciones generales a este respecto. El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general N° 2 “[e]l papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”, enfatizó que este tipo de instituciones nacionales “representan un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de la Convención [sobre los Derechos del Niño]” (Naciones Unidas, 2002, párr. 1).

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al adoptar la Observación general N° 10 “[l]a función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales”, señaló el papel decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, de las instituciones nacionales, por lo que, era indispensable que “se preste plena atención a los derechos económicos, sociales y culturales en todas las actividades pertinentes de esas instituciones nacionales” (Naciones Unidas, 1998, párr. 3).

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD por sus siglas en inglés) en su Recomendación general N° 17 “[r]elativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención”, puso de relieve que estos órganos nacionales deben vigilar, la correspondencia de las leyes internas con las disposiciones de Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como examinar la política oficial para la protección contra la discriminación racial, entre otras funciones (Naciones Unidas, 1993, párr. 1).

En suma, el seguimiento y debido cumplimiento de los deberes contenidos en el *corpus juris* del derecho internacional de los derechos humanos, por parte de las instituciones nacionales de derechos humanos como la CNDH, abonan en la optimización de su mandato y de la satisfactoria observancia de los Principios de París.

IV. Conclusiones

Es indudable, que las instituciones nacionales de derechos humanos tienen un papel central en las democracias contemporáneas. Debe subrayarse que, a diferencia de algunas voces que propugnan por la desaparición de organismos como Comisión Nacional (*Indicador Político*, 2018, y *El Sol de México*, 2018) lo realmente importante sería implementar medidas efectivas para paulatinamente ir optimizando su funcionamiento.

Al respecto, para realizar un diagnóstico, se ha precisado ya que el centro del problema no está relacionado con la “vinculatoriedad” de las recomendaciones, sino en las dificultades existentes para el cumplimiento total o efectivo de las mismas; asimismo, la asimetría o desproporción existente entre el número de quejas recibidas y las recomendaciones emitidas no deben considerarse como un indicador idóneo para medir el desempeño. A partir de estas premisas, algunas de las acciones que pueden adoptarse son las siguientes.

Debe reformularse el sistema de comparecencias de funcionarios públicos que no cumplan con las recomendaciones, estableciendo que la solicitud para hacer comparecer no esté sujeta al arbitrio del presidente de la institución nacional de derechos humanos, ni esta una vez realizada pueda ser rechazada por el órgano legislativo, aunado a que una vez substanciada dicha comparecencia, el órgano legislativo deberá ejercer controles de poder que incluyan una posible sanción al servidor público sujeto del incumplimiento.

Otra posibilidad sería articular un verdadero recurso judicial efectivo, frente al no cumplimiento de una resolución de la CNDH u organismo estatal (con independencia de si fue aceptada), lo que implicaría la creación de un recurso *ad hoc* o en su defecto sea susceptible de incluirse como un supuesto de interposición de juicio de amparo para las víctimas de las violaciones a sus derechos.

Aunado a lo anterior, es fundamental generar mecanismos de control externos tales como una auditoria de resultados y una auditoria social de los planes, programas, estrategias o presupuesto de la Comisión Nacional, al tiempo de alentar de manera amplia, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones tomadas por la Comisión.

También, es preciso erradicar todas aquellas prácticas administrativas que minan el desempeño de la Comisión; desde la eliminación de prácticas de opacidad en la publicación de acuerdos de Conciliación, seguimiento de medidas cautelares solicitadas, el tema de la estricta confidencialidad de los datos inclusive hacia las propias víctimas; hasta la modificación de las interpretaciones restrictivas del principio de legalidad.

Por otra parte, es indispensable el fortalecimiento de mecanismos de supervisión de cumplimiento de las recomendaciones, para dar lugar al desarrollo de otras formas de verificación, como la implementación de audiencias públicas de cumplimiento.

Finalmente, de forma adicional enfatizar la necesidad aumentar los niveles de celeridad administrativa y procesal, el apuntalamiento del servicio civil de carrera y cualificación del personal; la modificación de la forma de decisión de los recursos de impugnación; analizar la posibilidad de dotar a la CNDH de facultades para presentar iniciativas de ley, y el cumplimiento de las observaciones que diversos órganos internacionales han emitido con relación al funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Es este cúmulo de propuesta de solución, pueden constituir un paso inicial hacia el fortalecimiento de la CNDH, institución que ante la compleja y adversa situación de los derechos humanos en México, se erige como necesaria para la protección y defensa de estos para la construcción de mejores niveles de democracia y paz.

Bibliografía

- Cámara Arroyo, Sergio y Luna Cervantes, Eduardo (2012). *Mejores prácticas del Ombudsman en Iberoamérica*. Madrid: Dykinson.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). “Informe anual 2017”.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2015). “Recomendación 29/2015”.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2015). “Recomendación 30/2015”.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). “Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017”.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2019). “Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018”.
- Consulta Mitofsky. (2018). “Encuesta México: confianza en instituciones 2018”.
- Defensor del Pueblo de España. (2018). “Informe anual del Defensor del Pueblo 2017”, Anexo A.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos; Magaloni Kerpel, Ana Laura (2010). “Nuestros caros defensores de derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, Serie el Uso y Abuso de los Recurso Públicos: Cuaderno de debate No. 3, pp. 1-20. Recuperado de http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/132/CNDH_CEMS_AMagaloni.pdf?sequence=7&isAllowed=y
- Galindo Albores, Jesús Alfredo (2017). *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México: desafíos actuales del ombudsman nacional*. México: Porrúa.
- Gerson, Pedro (2015). “Muchos Derechos Humanos y Pocas Nueces”, *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=23920>
- Human Rights Watch (2008). Informe “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: una evaluación crítica”.
- International Council on Human Rights Policy (2005). “Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos”.
- Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (2018). “VI Informe anual a la Asamblea General 2017”.
- Lachenal, Cécile; Pulido, Miguel (2013). “Un grito en el desierto. Notas sobre el (mal) uso del lenguaje institucional de la CNDH, a la luz de algunas de sus recomendaciones”, en Ibáñez Aguirre, José Antonio, y Salcedo González, Sandra (coords.), *Ombudsman: asignatura pendiente en México*. México: Universidad Iberoamericana, (pp. 15-38).

- Ramírez, Sergio (2019). “Frena Morena citar a comparecer a secretarios por estancias infantiles”. La Razón. Recuperado de: <https://www.razon.com.mx/mexico/frena-morena-citar-a-comparecer-a-secretarios-por-estancias-infantiles/>
- Naciones Unidas (1993). Recomendación general N° 17. “Relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención”, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
- Naciones Unidas (1998). Observación general N° 10. “La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales”, adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Naciones Unidas (2002). Observación general N° 2. “El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”, adoptada por el Comité de Derechos del Niño.
- Ramírez, Carlos (2018). “Desaparecer CNDH e INE”. *Indicador Político*. Recuperado de <http://www.indicadorpolitico.mx/?p=83226>
- OACNUDH (2010). “Instituciones de Derechos Humanos: antecedentes, principios y responsabilidades”.
- PNUD (2006). “Tejiendo paso a paso la auditoria social”.
- Open Society (2016). “Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México”.
- Toribio, Laura; Pérez Corona, Fernando; Rincón, Emmanuel; Salinas Arturo; García Tinoco Miguel; y Vázquez, Jorge (2015). “CNDH, cara y poco efectiva: expertos”. *Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/26/1036720>
- Velasco Yáñez, David (2015). “El sistema ombudsman más caro del mundo... ¿y el más ineficiente?”, *Espiral*, vol. XXII, núm. 63, pp. 185-220. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13836846006>

Xantomila, Gabriel (2018). “PT en Senado busca desaparecer la CNDH y crear la Defensoría del Pueblo”. El Sol de México”. Recuperado de: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/pt-en-senado-busca-desaparecer-la-cndh-y-crear-la-defensoria-del-pueblo-2619171.html>

Cómo citar el artículo: Díaz, A. (2020). ¿Cómo optimizar el funcionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? Una revisión crítica. *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 5 (13), pp. 17-40. <https://DOI.org/10.32870/dgedj.v0i13.216>.