
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

UNA MIRADA DESDE LAS UNIVERSIDADES JESUITAS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I: ESTRUCTURA DE LA CNDH	7
Presidenta	8
Consejo Consultivo	11
Visitadurías Generales	15
<i>Primera Visitaduría General.....</i>	<i>15</i>
<i>Segunda Visitaduría General.....</i>	<i>16</i>
<i>Tercera Visitaduría General.....</i>	<i>16</i>
<i>Cuarta Visitaduría General.....</i>	<i>17</i>
<i>Quinta Visitaduría General.....</i>	<i>17</i>
<i>Sexta Visitaduría General</i>	<i>18</i>
Las personas que están al frente de las visitadurías.....	18
Conclusiones	19
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE LA CNDH.....	21
Conclusiones	26
CAPÍTULO III: INFORMES ESPECIALES DE LA CNDH Y MNPT	28
Informes especiales	28
<i>Marco normativo.....</i>	<i>28</i>
<i>Informes especiales 2018</i>	<i>28</i>
<i>Conclusiones</i>	<i>30</i>
<i>Informes especiales 2019</i>	<i>31</i>
<i>Conclusiones</i>	<i>34</i>
<i>Informes especiales 2020</i>	<i>35</i>
<i>Conclusiones</i>	<i>35</i>
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT)	37
<i>Marco normativo.....</i>	<i>37</i>
Informes de supervisión	38
2018.....	38
2019.....	39
2020.....	40
Informes de seguimiento	40
2018.....	40
2019.....	41
2020.....	41
Informes Especiales	41

Conclusiones	41
CAPÍTULO IV: ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADAS POR LA CNDH	43
Breves antecedentes de la acción de inconstitucionalidad	43
Historia de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la CNDH	43
<i>Acciones de inconstitucionalidad resueltas durante 2018</i>	45
<i>Acciones de inconstitucionalidad resueltas durante 2019</i>	46
<i>Acciones de inconstitucionalidad resueltas durante 2020</i>	46
<i>Las acciones de inconstitucionalidad más relevantes de 2018 a 2020</i>	47
Conclusiones y áreas de oportunidad	53
CAPÍTULO V: RECOMENDACIONES DE LA CNDH	55
La evolución de las recomendaciones de la CNDH en el marco jurídico mexicano	55
Recomendaciones por quejas presentadas	57
<i>Recomendaciones emitidas en 2018</i>	58
<i>Recomendaciones emitidas en 2019</i>	60
<i>Recomendaciones emitidas en 2020</i>	62
Recomendaciones por graves violaciones de derechos humanos	64
Recomendaciones generales	65
Seguimiento a las recomendaciones emitidas	67
Conclusiones	68
CAPÍTULO VII: DOS AÑOS, DOS OMBUDSPERSON: ANÁLISIS DE LOS COMUNICADOS DE LA CNDH	70
Hallazgos significativos en un primer análisis	70
Conclusiones	75
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	76
BIBLIOGRAFÍA	85

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Sigla	Nombre
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
IBP	International Budget Partnership
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDH	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
LGN	Ley de la Guardia Nacional
LGBTTTIQ (Comunidad)	Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero, Travesti, Transexual, Intersexual, Queer
LSI	Ley de Seguridad Interior
MNPT	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
OEA	Organización de los Estados Americanos
OPDH	Organismos públicos de derechos humanos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SS	Secretaría de Salud
SSyPC	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
SUJ	Sistema Universitario Jesuita
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

México vive un contexto de graves violaciones de derechos humanos, violencia e impunidad¹. Lo ha vivido, al menos, en la última década. Esa situación obliga a todas las instituciones que componen el Estado a cumplir a cabalidad con lo establecido en el tercer párrafo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es a “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, así como a “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”²

El monitoreo de la situación de los derechos humanos y la protección de los mismos radica, de manera especial, aunque no exclusiva, en las instituciones creadas por el artículo 102, apartado B de nuestra Constitución: los organismos públicos autónomos de derechos humanos.

La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) el 6 de junio de 1990 fue precedida por una reforma constitucional que, de manera inicial, dio vida a una institución legalmente imperfecta dado que carecía de autonomía (al circunscribirse dentro de la Secretaría de Gobernación) y tenía un mandato temático limitado³. Luego de ella, se constituyeron los 32 organismos públicos de derechos humanos del país, a partir de reformas a sus constituciones locales.

El decreto de promulgación correspondiente por parte del titular del Poder Ejecutivo federal de la reforma constitucional señalaba lo siguiente:

Artículo único. El artículo 102 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

Artículo 102.-

A. La ley organizará el Ministro Público de la Federación

...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados[,] en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos

¹ Entre otros, ver Naciones Unidas. *Declaración de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México*, de 9 de abril de 2019, en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1254:declaracion-de-la-alta-comisionada-de-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-michelle-bachelet-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265; Naciones Unidas. *Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México*, de 7 de octubre de 2015, en: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265; y CIDH. Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015, en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>. Todas, consultadas el 5 de diciembre de 2020.

² CPEUM, artículo 1º, párrafo tercero.

³ De acuerdo con la institución, “[e]l 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990, nació por decreto presidencial la institución **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)**, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría”. Cfr. CNDH. *Creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Consultado el 5 de diciembre de 2020, en: <https://www.cndh.org.mx/noticia/creacion-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos> (Resaltado en el original).

Humanos que otorga 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. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no violatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos equivalentes de los estados.⁴

Con ello, se constituiría el sistema de Ombudsperson en México, como parte de una respuesta a la presión nacional e internacional sobre la ausencia de instituciones que monitorearan la situación de los derechos humanos en el país, así como de una tendencia internacional para el establecimiento de instituciones nacionales, a partir de la adopción por Asamblea General de las Naciones Unidas de los “Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos”, mejor conocidos como *Principios de París*⁵.

Desde entonces, la disposición constitucional citada ha tenido tres reformas adicionales: en 1999, 2011 y 2016⁶, todas ellas tendientes a garantizar su autonomía constitucional, fortalecer su mandato y ampliar sus atribuciones.

En sus 30 años de existencia, el mandato de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha evolucionado para que esa instancia pueda responder al espíritu de los *Principios de París*, los cuales hacen una propuesta de funciones y mandato mínimos de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH). La primera de ellas se refiere a la facultad para presentar “los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes” relacionados, entre otros, con violaciones de derechos humanos, así como “proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones”.⁷

Tomando en cuenta lo anterior, diversas reformas constitucionales han dotado a la CNDH de atribuciones para la emisión de recomendaciones que denuncien las violaciones de

⁴ Diario Oficial de la Federación. *Decreto mediante el cual “la Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las Honorables legislaturas de los Estados, declara reformado el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*. Publicado el 28 de enero de 1992. Consultado el 5 de diciembre de 2020, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92_ima.pdf.

⁵ Naciones Unidas. Resolución 48/134. *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*. A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994. Consultado el 5 de diciembre de 2020, en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement>.

⁶ Las reformas de encuentran disponibles en: Cámara de Diputados. *Reformas constitucionales* (por artículo). Consultado el 5 de diciembre de 2020, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

⁷ Naciones Unidas. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, aprobados en la 85ª sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada el 20 de diciembre de 1993. Doc. ONU A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994. Apartado A (Competencias y atribuciones), numeral 3), literal a), en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement>.

derechos humanos que se cometen en el país, aunque han sido insuficientes en la medida en que no han modificado su naturaleza para hacerlas jurídicamente obligatorias.

El trigésimo aniversario de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos nos invita a hacer una reflexión de su actuación, la cual se hace más necesaria y actual a partir de la polémica designación de Rosario Piedra Ibarra como titular de la CNDH, tanto por el cambio de los criterios iniciales del Senado, las opacidades e irregularidades en el proceso de selección, y las dudas sobre el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de la candidata previstos en la Ley de la CNDH.

Asimismo, la reflexión es necesaria y pertinente en tanto la Comisión Nacional ha anunciado reformas que la convertirían en una auténtica Defensoría del Pueblo.

Los programas, centros e instituto de derechos humanos de las universidades que conforman el Sistema Universitario Jesuita⁸ presentamos un análisis cuantitativo y cualitativo de la actuación de la CNDH en sus últimos tres años: 2018, 2019 y 2020, con el fin de identificar los principales avances, retrocesos y retos que tiene esta institución nacional frente a los derechos humanos en nuestro país.

Para lograr tales fines, hemos identificado varias actividades sustantivas para el cumplimiento de su mandato legal, que radica esencialmente en “la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.”⁹

La metodología utilizada se basó en la revisión documental y de la información en el portal de internet de la Comisión Nacional. La información sistematizada y analizada en el presente documento fue obtenida de fuentes abiertas, como parte del ejercicio de evaluación de la suficiencia y calidad de la información pública (oficiosa y adicional) que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pone a disposición de cualquier persona interesada en conocer su actuación. Ese ejercicio no es menor en tanto contribuye a garantizar el derecho a la información previsto en el artículo 6º constitucional¹⁰ y en distintos tratados de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano¹¹.

Si bien se pudo obtener la mayoría de la información para un adecuado y profundo análisis del presente informe, es importante enfatizar en la ausencia de información

⁸ Conformado por: Instituto Superior Intercultural Ayuuk-Mixe Oaxaca, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Tecnológico Universitario del Valle de Chalco, Universidad Iberoamericana Ciudad de México-Tijuana, Universidad Iberoamericana León, Universidad Iberoamericana Puebla y Universidad Iberoamericana Torreón.

⁹ CNDH. Artículo 2. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Consultado el 5 de diciembre de 2020, en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf.

¹⁰ El segundo párrafo de esa disposición reconoce el derecho de toda persona “al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.”

¹¹ El artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.” Asimismo, el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

básica que debería tener la CNDH: actualizaciones sobre las quejas registradas mensualmente, información detallada sobre los perfiles de las personas titulares de la CNDH y detalles sobre acciones de inconstitucionalidad.

Esta publicación se divide en ocho capítulos. El primero de ellos analiza la estructura de la CNDH y hace una revisión de los perfiles de las personas que actualmente encabezan las principales áreas. El segundo apartado aborda el presupuesto de la Comisión Nacional. El tercero analiza las diferentes modalidades de informes elaborados por la CNDH en el periodo de análisis, tanto los temáticos como los del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. El capítulo cuarto analiza la facultad de la CNDH de presentación de acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en normas potencialmente violatorias de derechos humanos. El capítulo quinto se centra en los tres tipos de recomendaciones emitidas por la CNDH: de casos, por violaciones graves de derechos humanos y generales. El apartado sexto hace un breve análisis de la labor de comunicación de este organismo nacional. Finalmente, el séptimo apartado aborda las conclusiones generales y realiza una serie de propuestas a la CNDH a partir del análisis previo.

En momentos donde los retos en materia de derechos humanos son más apremiantes, con la emisión del presente informe las universidades que integran del SUJ esperan contribuir con un análisis riguroso que abone en propuestas concretas que fortalezcan institucionalmente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y contribuyan a acrecentar su eficacia.

CAPÍTULO I: ESTRUCTURA DE LA CNDH

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene un amplio y ambicioso mandato constitucional, el cual se complejiza a partir del contexto de persistentes violaciones de derechos humanos. Para cumplir con esa importante función, la CNDH debe contar con funcionarias y funcionarios capaces, sensibles, con compromiso y con una probada experiencia y conocimiento en materia de derechos humanos.

En el presente apartado se analizará el perfil de las personas que se encuentran a cargo de las áreas las principales instancias que tienen a su cargo las actividades que se revisarán en los apartados subsiguientes: informes, acciones de inconstitucionalidad, recomendaciones y comunicación.

Se seleccionaron aquellas áreas que inciden directamente en la defensa de derechos humanos: Presidencia, Consejo Consultivo, Visitadurías Generales (incluida la Dirección Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura). Se analiza quiénes las encabezan, su perfil y las funciones que se estipula deben cumplir.

Es importante el análisis de los perfiles de quienes encabezan algunas de las áreas sustantivas de la estructura organizacional ya que nos da parámetros para saber si se tienen las condiciones adecuadas a las necesidades que se plantean. El análisis que se realiza se basa tanto en la revisión de la estructura presentada por la Comisión Nacional como por los criterios propuestos por los *Principios de París*.

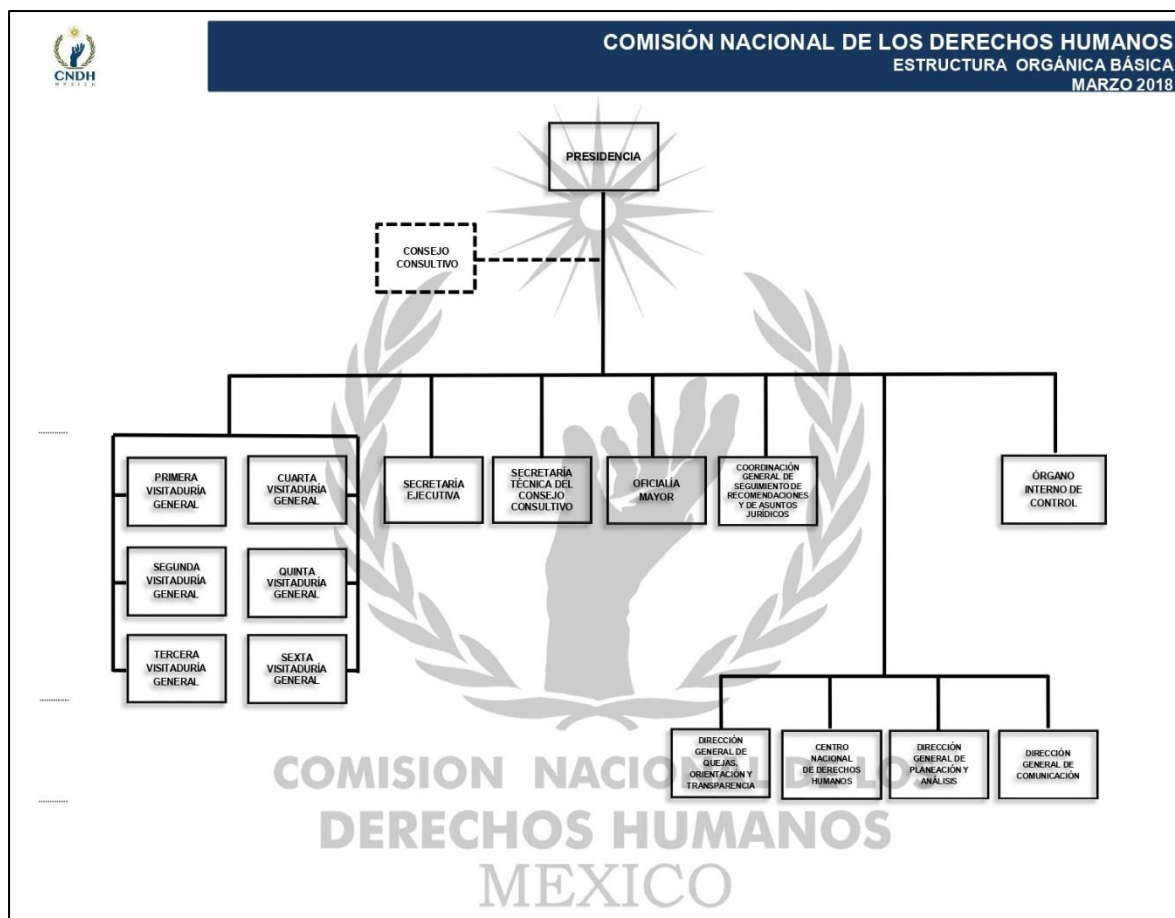
Los Principios de París prevén cuatro apartados que sirven para identificar las funciones de una Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) en los siguientes rubros: a) competencias y atribuciones; b) composición y garantías de independencia y pluralismo; c) modalidades de funcionamiento; y d) principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional.¹²

El hecho de tener una estructura deficiente y un perfil inadecuado podría implicar una insuficiente actuación que impacta en la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos y, por otro lado, también repercutirá en altos costos de operación.

La información en su mayor parte, se tomó de la página de la CNDH, sin embargo, habría que aclarar que hay datos que no se pudieron localizar en el sitio web de la institución, por lo que se tuvo que recurrir a otras fuentes de información para llenar estos vacíos.

De acuerdo a la información proporcionada, la CNDH cuenta con 18 áreas y se encuentra estructurada de la siguiente forma:

¹² Naciones Unidas. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, aprobados en la 85ª sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada el 20 de diciembre de 1993. Doc. ONU A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994. Apartado A (Competencias y atribuciones), numeral 3), literal a). Recuperados de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement>.



Tomada de la CNDH¹³

Presidenta

Luego de un controvertido proceso de elección, la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) la ocupa Rosario Piedra Ibarra a partir del 16 de noviembre de 2019¹⁴.

¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Estructura Orgánica Básica de la CNDH*. Marzo de 2018. Consultado el: 1º de diciembre de 2020, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Transparencia/1/CNDH.pdf>.

¹⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Estructura*. 2018. Consultado el 30 de noviembre de 2020, en: <https://www.cndh.org.mx/cndh/estructura>.

El proceso de selección fue criticado por el cambio, sin explicaciones, de los criterios del Senado¹⁵ a partir del involucramiento de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO)¹⁶. A ello se le sumaron las preocupaciones por la inobservancia del proceso previsto en la Ley¹⁷, el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad correspondientes¹⁸, la duda que siguió al conteo de votos para garantizar que se hubiera cumplido el criterio de mayoría calificada¹⁹ y la falta de transparencia que rodeó a todo el proceso.

Esa situación no solo es relevante en tanto el actuar del Senado de la República sigue generando importantes discusiones sobre la incuestionable facultad soberana del Poder Legislativo en México para la elección de diferentes funcionarios y funcionarias²⁰, sino porque la naturaleza y fuerza de la institución recaen en lo que se ha conocido como la “autoridad moral del Ombudsperson”.

Según se ha afirmado, “La función última del Ombudsperson es solicitar la estricta aplicación de la Constitución y de la ley; si él las viola, ejerciendo atribuciones que no le corresponden, carece de autoridad moral para después pedir su cumplimiento a las

¹⁵ El proceso legislativo había iniciado de una manera ejemplar: con formato de parlamento abierto en el que las organizaciones de la sociedad civil hicieron diversas propuestas a las Comisiones Unidas de Justicia y de Derechos Humanos del Senado para la redacción de la convocatoria y la elaboración de indicadores objetivos que sirvieran para calificar a las personas postuladas. No obstante, la Junta de Coordinación Política del Senado modificó la ruta marcada y los indicadores que harían la selección lo más objetiva posible. Ver, Senado de la República. *Aprueban emitir la convocatoria de elección del nuevo titular de la CNDH*. Boletín de prensa de 24 de septiembre de 2019. Consultado el 4 de diciembre de 2020. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46183-aprueban-emitir-la-convocatoria-de-eleccion-del-nuevo-titular-de-la-cndh.html>.

¹⁶ En su momento, la situación ya era tan desaseada que el propio coordinador de MORENA, Ricardo Monreal, propuso reponer el procedimiento, pero la iniciativa fue desechada y el Senado de la República pasó al conteo de votos en los que nunca se despejó la duda sobre el cumplimiento de las dos terceras partes de los y las senadores presentes para que fuera calificada de “firme, legal y legítima”, como posteriormente presumieron algunos senadores y la misma Rosario Piedra en un proceso vergonzoso para el país y para los derechos humanos. Véase, Aristegui Noticias. *Anuncia Monreal reposición de elección de titular de CNDH... sin cambio en terna*. 12 de noviembre de 2019. Consultado el 5 de diciembre de 2020. <https://aristeginoticias.com/1211/mexico/anuncia-monreal-reposicion-de-eleccion-de-titular-de-cndh-sin-cambio-en-terna/>.

¹⁷ El segundo párrafo del artículo 10 de la Ley de la CNDH requiere que “[s]i no se reuniera la votación requerida para designar al Presidente, la comisión o comisiones correspondientes deberán presentar una nueva terna, tantas veces como sea necesario para alcanzar la votación requerida.” No obstante, el Senado no varió la terna en la que se encontraba la candidata Rosario Piedra y siguió votando reiteradamente hasta que se enunció haber cumplido con la votación de las dos terceras partes de senadores y senadoras presentes, como lo establece el primero párrafo del artículo 10 de esa norma. Véase, CNDH. *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. 28 de junio de 2018. Consultado el 5 de diciembre de 2020, en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf.

¹⁸ La fracción IV del artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional establece que, para ser Presidente o Presidenta de esa institución, la persona candidata no debe “desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación”. En el caso de Rosario Piedra Ibarra, se demostró fehacientemente que “fue electa en octubre de 2015 como consejera estatal de Morena en Nuevo León y un mes después como Consejera Nacional por lo que su militancia está activa, según consta en el informe de Morena de la integración de sus órganos de dirección que entregó al INE, y el cu[a] se encuentra en la p[á]gina web del Instituto.” Véase, MVS. *INE no ha recibido licencia de Rosario Piedra como militante de Morena*. 14 de noviembre de 2019. Consultado el 5 de diciembre de 2020, en: <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/ine-no-ha-recibido-licencia-de-rosario-piedra-como-militante-de-morena/>.

¹⁹ Animal Político. *Hojas en blanco en la urna, así explica el Senado diferencia de votos en elección de Rosario Piedra*. 8 de noviembre de 2019. Consultado el 5 de diciembre de 2020, en: <https://www.animalpolitico.com/2019/11/explicacion-senado-votacion-rosario-piedra/>.

²⁰ Entre otros, se han escrito artículos sobre los recursos legales que se pueden presentar para cuestionar el actuar del Senado en procesos legislativos irregulares. Véase, Parra Lara, Francisco José. *El amparo y la elección del titular de la CNDH*. Universidad Nacional Autónoma de México. 20 de noviembre de 2019. Consultado el 5 de diciembre de 2020, en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14118/15330>.

autoridades.”²¹ En esa medida, “siempre hay que tener presente que un *Ombudsperson* debe actuar con prudencia y más prudencia pero, al mismo tiempo, con una gran firmeza, energía y convicción.”²²

Piedra Ibarra es licenciada en psicología por la Universidad Autónoma de Nuevo León con maestría en Psicopedagogía por la Escuela de Ciencias de la Educación; ha sido docente en servicios de educación especial; candidata a diputada federal y local; secretaria de Derechos Humanos del Comité Ejecutivo Nacional del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA); fundadora del Comité EUREKA, del museo “Casa de la memoria indómita” y del “Frente Nacional contra la Represión y las libertades democráticas”.²³

Para ocupar el cargo de presidente de este organismo, se requiere ser mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de derechos políticos y civiles, tener más de 35 años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito internacional que implique la pena corporal. Mientras se está en ejercicio del cargo no puede desempeñar cualquier otro nombramiento, empleo o comisión en la federación, estados o municipios, en organismos privados o de desempeño profesional, excepto actividades académicas²⁴.

De acuerdo con artículo 10 de la Ley de la CNDH, para ocupar el cargo de presidente de esta institución, se requiere “el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, [de] la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.”²⁵

La persona que asuma la presidencia de la CNDH es quien tiene la responsabilidad fundamental de velar por una actuación conjunta, adecuada y oportuna de todas las áreas que componen a la Comisión. También asume representación legal del organismo y responsable de la formulación de los lineamientos generales para las actividades administrativas, así como también es quien se encarga de dictar las medidas específicas que considere convenientes para que mejore el desempeño de esta institución; igualmente, celebra acuerdos de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de derechos humanos, con instancias académicas y con asociaciones culturales²⁶.

²¹ Carpizo MacGregor, Jorge. *Algunas reflexiones sobre el Ombudsperson y los derechos humanos*. Universidad Nacional Autónoma de México. 2013. Pp. 236-237. Consultado el 6 de diciembre de 2020, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3988/13.pdf>.

²² *Ibidem*, p. 249.

²³ Piedra, Rosario. *Curriculum vitae*. Comisiones Senado. s.f. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en: http://comisiones.senado.gob.mx/derechos_humanos/docs/CNDH/PIMD/anexo_3.pdf; Aristegui Noticias. ¿Quién es Rosario Piedra Ibarra, la próxima presidenta de la CNDH? 11 de noviembre de 2019. Última consulta: 30 de noviembre de 2020, en: <https://aristeginoticias.com/1111/lomasdestacado/quien-es-rosario-piedra-ibarra-la-proxima-presidenta-de-la-cndh/>.

²⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Estructura*. 2018. Consultado el 30 de noviembre de 2020, en: <https://www.cndh.org.mx/cndh/estructura>.

²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Artículo 10, párrafo primero. *Op. Cit.*

²⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Estructura*. 2018. *Op. Cit.*

La presidenta de la CNDH es responsable de aprobar y emitir recomendaciones públicas autónomas y propuestas para la protección de los derechos humanos en el país. También es quien preside las sesiones del consejo consultivo y es quien elige a los titulares de las distintas áreas, quienes son fundamentales para implementar las políticas de la Comisión Nacional²⁷.

Como se evidencia en los siguientes apartados, la Comisión Nacional puede aumentar su presencia o disminuirla, y ella se deberá en gran medida a la posición que tenga la presidencia de la institución, al compromiso, claridad y visión que tenga sobre las mejores formas de cumplir a cabalidad su mandato constitucional y legal.

Consejo Consultivo

La fiscalización, monitoreo y participación ciudadana en las instituciones públicas es fundamental, y lo es aún más relevante cuando se habla de instituciones relacionadas con la promoción, estudio, protección y defensa de los derechos humanos.

Dentro de sus órganos²⁸, la Comisión Nacional cuenta con un consejo consultivo, figura prevista en el artículo 102, apartado B de la Constitución, que prevé lo siguiente:

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.²⁹

Para ser consejero o consejera se requiere gozar de reconocido prestigio en la sociedad; ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y, al menos siete de las personas que integran el consejo consultivo no deben estar desempeñando ningún cargo o comisión por servicio público.³⁰

²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. 2018. Consultado el 30 de noviembre de 2020, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Manual_OG_CNDH.pdf; CNDH. *Estructura*. 2018. *Op. Cit.*

²⁸ El artículo 17 del Reglamento Interno de la CNDH prevé al Consejo Consultivo como uno de sus órganos.

²⁹ Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. Artículo 102, apartado B, párrafo sexto. Consultado el 6 de diciembre de 2020. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf.

³⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Estructura*. 2018. *Op. Cit.*

Los cargos de las personas consejeras son honorarios³¹, lo cual no resta la relevancia que tienen en las decisiones de la Comisión Nacional en todas sus labores sustantivas³², posicionamientos³³, presupuesto³⁴, normativa interna³⁵ y la dirección que lleva la institución nacional en distintas materias.

El proceso de selección de la actual Presidenta de la CNDH tuvo un innegable impacto en la integración del Consejo Consultivo, el cual, hasta antes de la toma de protesta de Rosario Piedra Ibarra, se conformaba por las siguientes personas:

- Mariclaire Acosta Urquidí
- María Ampudia González
- Alberto Athié Gallo
- Angélica Cuellar Vázquez
- María Olga Noriega Sáenz
- Carmen Moreno Toscano
- Rosy Laura Castellanos Mariano
- Michael William Chamberlin Ruiz
- David Kershenobich Stalinkowitz

³¹ *Ibidem*.

³² El primer párrafo del artículo 43 del Reglamento Interno de la CNDH incluye esa facultad al determinar que “Los miembros del Consejo Consultivo podrán solicitar al presidente de la Comisión Nacional informes o datos adicionales sobre algún asunto en particular que se encuentre en trámite o se hubiere resuelto.” CNDH. *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. consultado el 5 de diciembre 2020, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/ReglamentoCNDH2013.pdf>.

³³ El artículo 44 del Reglamento Interno de la Comisión involucra al Consejo Consultivo en temas tan relevantes como las recomendaciones generales que se consideran emitir:

Artículo 44.- (Recomendaciones Generales) El presidente de la Comisión Nacional someterá a consideración de los miembros del Consejo Consultivo el contenido de las recomendaciones generales que pretenda emitir; en este caso el texto propuesto deberá hacerse del conocimiento de los miembros del Consejo Consultivo al menos con dos semanas de anticipación a la fecha de la sesión en la cual se proponga su análisis y aprobación.

Los miembros del Consejo Consultivo podrán realizar las observaciones que consideren prudentes al texto de la recomendación general propuesto; una vez aprobado, se autorizará su emisión y se publicará una síntesis de la recomendación general en el Diario Oficial de la Federación; y el texto íntegro en la Gaceta y en la página web de la Comisión Nacional.

CNDH. *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*.

³⁴ El primer párrafo del artículo 42 de su Reglamento Interno, establece que “En la última sesión de cada año, el presidente de la Comisión Nacional presentará al Consejo Consultivo el texto del proyecto de informe anual de actividades y convocará a una sesión extraordinaria para su análisis y opinión. Una vez escuchadas las opiniones sobre el contenido de dicho informe se presentará ante los Poderes de la Unión y se hará del conocimiento de la opinión pública.” CNDH. *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Consultado el 5 de diciembre 2020, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/ReglamentoCNDH2013.pdf>.

³⁵ El artículo 40 del reglamento de la CNDH señala que “La aprobación de este Reglamento y la normatividad interna, así como sus modificaciones o adiciones, son competencia del Consejo Consultivo”. Asimismo, el Artículo 41 incrementa esas facultades:

Artículo 41.- (Lineamientos generales de actuación) Los lineamientos generales de actuación y las normas de carácter interno de la Comisión Nacional que no estén previstos en este Reglamento, se establecerán mediante acuerdos del Consejo Consultivo, los que, una vez aprobados, serán publicados en la Gaceta. Su observancia será en los mismos términos que el presente Reglamento.

El presidente de la Comisión Nacional someterá a consideración de los miembros del Consejo Consultivo las propuestas de acuerdos, mismas que serán analizadas y aprobadas en la sesión correspondiente

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Op. Cit.

- José de Jesús Orozco Enríquez³⁶

Actualmente el Consejo Consultivo está integrado por presidente, secretario y cuatro miembros que lo integran. En este caso, la presidencia, de acuerdo con los estatutos, es dirigida por la presidenta de la CNDH, Rosario Piedra Ibarra; el Secretario Técnico del Consejo Consultivo lo encabeza Joaquín Narro Lobo y los miembros que lo integran, de acuerdo con la página oficial de la CNDH son:

- Lic. Rosy Laura Castellanos Mariano,
- Mtro. Michael William Chamberlin Ruiz,
- Dr. David Kershenobich Stalinkowitz
- Dr. José de Jesús Orozco Enríquez

Es importante recalcar que el consejero José de Jesús Orozco Enríquez se sumó a la renuncia de consejeros y consejeras al presentar la suya el 10 de marzo de 2020, por considerar que la presidenta, Rosario Piedra Ibarra, “ha obstaculizado la labor de dicha instancia”.³⁷

Es la primera ocasión en la historia de la CNDH que se presenta una situación en la que faltan tantos integrantes y que su ausencia sea por la renuncia de los consejeros. En noviembre de 2019 renunciaron Mariclaire Acosta Urquidi, María Ampudia González, Alberto Athié Gallo, Angélica Cuellar Vázquez y María Olga Noriega Sáenz.³⁸ En el caso de Carmen Moreno Toscano concluyó su periodo sin que a la fecha la hayan sustituido.³⁹ Los consejeros y consejeras que renunciaron señalan “que la llegada de Piedra Ibarra pone en duda la autonomía de la institución pues ven un sometimiento ante el gobierno por los antecedentes de su nueva titular.”⁴⁰ Consideraron que el proceso de elección había estado “plagado de irregularidades y falta de apego a la legalidad.”⁴¹ En este sentido, sostuvieron que la ombudsperson carece de legitimidad y, por lo tanto, será incapaz de establecer una interlocución válida con los actores sociales involucrados en

³⁶ ECONOMÍAHOY.MX. *Van cinco consejeros que renuncian al Consejo Consultivo de la CNDH*. 15 de noviembre de 2019. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://www.economiahoy.mx/nacional-eAm-mx/noticias/10202812/11/19/Van-cinco-consejeros-en-renunciar-al-Consejo-Consultivo-de-la-CNDH-.html>; Camacho. Fernando. *El Consejo Consultivo de la CNDH funciona con 3 de 10 integrantes*. 12 de marzo de 2020. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://www.jornada.com.mx/2020/03/12/politica/004n2pol>; Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Estructura*. Op. Cit.

³⁷ Camacho. Fernando. *Renuncia José de Jesús Orozco Henríquez al Consejo Consultivo de CNDH*. 10 de marzo de 2020. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/03/10/renuncia-jose-de-jesus-orozco-henriquez-al-consejo-consultivo-de-cndh-1558.html>.

³⁸ ECONOMÍAHOY.MX. *Van cinco consejeros que renuncian al Consejo Consultivo de la CNDH*. 15 de noviembre de 2019. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://www.economiahoy.mx/nacional-eAm-mx/noticias/10202812/11/19/Van-cinco-consejeros-en-renunciar-al-Consejo-Consultivo-de-la-CNDH-.html>; Camacho. Fernando. *El Consejo Consultivo de la CNDH funciona con 3 de 10 integrantes*. 12 de marzo de 2020. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://www.jornada.com.mx/2020/03/12/politica/004n2pol>.

³⁹ Camacho. Fernando. *El Consejo Consultivo de la CNDH funciona con 3 de 10 integrantes*. 12 de marzo de 2020. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://www.jornada.com.mx/2020/03/12/politica/004n2pol>.

⁴⁰ Animal Político. *5 Consejeros de CNDH renuncian por llegada de Rosario Piedra; AMLO descalifica su trabajo*. Consultado el 7 de diciembre 2020, en: <https://www.animalpolitico.com/2019/11/consejeros-cndh-renuncias-rosario-piedra-amlo/>

⁴¹ *Ibidem*.

la observancia, protección y promoción de los derechos humanos, así como tampoco podrá generar ni confianza ni certeza suficiente para llevar a cabo sus funciones.⁴²

La ausencia de consejeros y consejeras no solo evidencia la crisis política de la CNDH y la falta de credibilidad de su presidencia, sino que también genera una crisis legal ya que, aunque el artículo 45 de su Reglamento establece que el Consejo debe sesionar mensualmente (cuando menos), el quórum requerido es de la mitad de sus miembros⁴³.

El Secretario Técnico es propuesto por el o la presidenta de este organismo y designado por el propio Consejo y, de acuerdo con los estatutos de la CNDH, sus facultades son las siguientes:

- I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la CNDH;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la CNDH;
- III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la CNDH;
- IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la CNDH presente a los Poderes de la Unión;
- V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional, y
- VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

El Consejo Consultivo funciona a partir de sesiones ordinarias y extraordinarias; las decisiones se toman mediante el voto mayoritario de sus miembros; las sesiones ordinarias se llevan a cabo por lo menos una vez al mes, mientras que las extraordinarias pueden ser convocadas por el presidente de la CNDH o por la solicitud que realicen por los menos tres miembros del Consejo Consultivo.⁴⁴

Otra facultad de este Consejo es la interpretación de las disposiciones del Reglamento o cualquier aspecto que no se vea contemplado por éste; el presidente de la CNDH lo someterá para que el Consejo dictamine el acuerdo respectivo.⁴⁵

El Consejo Consultivo también tiene las tareas de analizar y aprobar por acuerdo del presidente, antes de su emisión, las recomendaciones a las diferentes autoridades del

⁴² *Íbidem.*

⁴³ El reglamento Interno establece lo siguiente:

Artículo 49.- (Quórum para las sesiones) Para llevar a cabo la sesión del Consejo Consultivo, se requerirá como quórum la asistencia de la mitad de sus miembros. Transcurrida media hora de la fijada para el inicio de la sesión, ésta comenzará válidamente con los miembros presentes. Las decisiones del Consejo Consultivo se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes.

Antes de dar inicio a la sesión, la Presidencia, auxiliada de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, verificará el quórum y satisfecho éste iniciará la sesión. Al terminarse la sesión se deberá levantar un acta, la cual una vez aprobada será suscrita por el presidente y el titular de la Secretaría Técnica y se le anexará la lista de asistencia debidamente suscrita por los consejeros asistentes.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Op. Cit.*

⁴⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Estructura*. 2018. *Op. Cit.*

⁴⁵ *Íbidem.*

país; los programas especiales asignados a las Visitadurías Generales; y el establecimiento de oficinas foráneas en las diferentes entidades de la República.⁴⁶

Visitadurías Generales

El artículo 53 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional establece que ese organismo nacional “podrá contar hasta con seis Visitadurías Generales.”⁴⁷

Las Visitadurías Generales forman parte de uno de los cinco órganos de la Comisión Nacional, según lo prevé el artículo 17 de su Reglamento Interno. Su labor es fundamental en tanto son quienes tramitan quejas y aprueban formas de conclusión de las mismas (entre ellas, con conciliaciones y recomendaciones). También se encargan de la elaboración de los informes que emite la CNDH.

Adicionalmente, el artículo 21 del Reglamento estipula que los y las visitadores suplen la ausencia de la presidencia, en el orden de prelación.⁴⁸

La CNDH cuenta con seis Visitadurías Generales. El titular de cada una de ellas es el visitador(a) general designado(a) y removido(a) de manera libre por la presidenta de la CNDH. En caso de ausencia o falta de los visitadores generales, estos podrán ser cubiertos, en acuerdo con la presidencia de la Comisión Nacional, por cualquier otro de los visitadores, o bien por el director general de la visitaduría correspondiente.⁴⁹

No obstante la labor fundamental que tienen en el cumplimiento del mandato de la CNDH, hasta el momento, la presidencia no ha nombrado a los seis titulares de las Visitadurías Generales, teniendo solamente encargados de despacho de las mismas.

De acuerdo con la Comisión Nacional, el mandato de cada una de ellas es el siguiente:

Primera Visitaduría General

Director General de la Primera Visitaduría General: Paolo Guiseppe Martínez Ruiz, quien entró en funciones el 28 de agosto del 2020. Martínez Ruiz es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).⁵⁰

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Op. Cit.

⁴⁸ “Artículo 20. (Ausencias temporales del presidente de la Comisión Nacional). Durante las ausencias temporales del presidente de la Comisión Nacional, sus funciones y su representación legal serán ejercidas por el primer visitador general, en ausencia de éste por el segundo visitador general o, en su caso, el tercer, cuarto, quinto o sexto visitadores generales, en su orden.” Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Op. Cit.

⁴⁹ CNDH. *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Op. Cit.

⁵⁰ La Jornada. *CNDH nombra a nuevos directores de dos Visitadurías Generales*. 28 de agosto de 2020. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/08/28/cndh-nombra-a-nuevos-directores-de-dos-visitadurias-generales-6100.html>.

Esta Visitaduría tiene a su cargo, Programa de Atención a Víctimas; de Personas Desaparecidas; de Atención a la Discapacidad; de VIH/SIDA, y de Asuntos de Niñez y la Familia.⁵¹

Segunda Visitaduría General

Director General de la Segunda Visitaduría General: Carlos Fazio Varela, quien es pasante de historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad de la República, Uruguay; es periodista, académico y conferencista; ha trabajado diversas líneas de investigación en temas de seguridad nacional; tiene varios artículos publicados en el diario La Jornada.⁵²

Esta Visitaduría atiende las quejas que se presenten por actos u omisiones de autoridades administrativas federales, que se encuentren dentro de su competencia.⁵³

Tercera Visitaduría General

Directora General de la Tercera Visitaduría General: Hilda Téllez Lino, quien es licenciada en Derecho con especialidad en Derecho Laboral por la Universidad Tecnológica de México; Maestra en Derechos Humanos y Democracia con especialidad en Litigio Estratégico; ha trabajado en la CDHDF como Visitadora Adjunta B; como Visitadora Adjunta A; en la Dirección de Atención y Orientación de la Dirección General de Quejas y Orientación; fue Directora General Adjunta de Quejas en esta misma institución; coautora del *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a Derechos Humanos en la CDHDF* y del *Modelo para la defensa de los Casos de Discriminación* de CONAPRED; ha participado también en foros, paneles, debates y diferentes eventos especializados en materia de derechos humanos; ha sido consultora, conferencista y colaboradora en medios de comunicación en esta misma materia.⁵⁴

Esta Visitaduría se encarga de atender quejas alegando violaciones a los derechos humanos de personas privadas de la libertad en centros penitenciarios federales; elabora anualmente un diagnóstico sobre la situación del respeto de los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país y realiza visitas *in situ* a lugares de detención e internamiento con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁵⁵

⁵¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes. ¿Cuántas visitadurías existen y de qué asuntos conocen?* Consultado el 1º de diciembre de 2020, en: <https://www.cndh.org.mx/index.php/cndh/preguntas-frecuentes>.

⁵² UNAM– Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. «Fazio Varela, José Carlos.» Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. 03 de marzo de 2015. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://www.politicas.unam.mx/cedula/profesor/cecc.php?guid=3F48030C-F7CD-11E3-ABC1-001E6757639A>.

⁵³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes. ¿Cuántas visitadurías existen y de qué asuntos conocen?* Op. Cit.

⁵⁴ Téllez, Hilda. *Hilda Téllez Lino*. Asamblea Legislativa del DF. 6 de octubre de 2017. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-9677446205a62f141818db03d830778e.pdf>.

⁵⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes. ¿Cuántas visitadurías existen y de qué asuntos conocen?* Op. Cit.

Dentro de esta Visitaduría se encuentra Dirección Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (Tercera Visitaduría General)

Titular: Licda. Vilma Ramírez Santiago. Ni en el portal de la CNDH ni en fuentes abiertas se encontró información sobre el perfil profesional de Vilma Ramírez Santiago.

Esta instancia fue creada en 2007 como parte de la Tercera Visitaduría General y en 2017 se consolida como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura con más y mejores atribuciones ejerciendo su autonomía a través de un Comité Técnico como órgano de gobierno y contando con autonomía presupuestaria, de gestión e institucionalidad.⁵⁶

El Comité Técnico está integrado por cuatro personas que son representantes de la sociedad civil expertas en la prevención de la tortura, el presidente de la CNDH que es quien lo preside, la Secretaría Técnica de este Comité, la ocupa la Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.⁵⁷

Cuarta Visitaduría General

Director General: Dr. Javier López Sánchez. Fue nombrado Director General el 7 de febrero de 2020; de acuerdo con la información recabada, es miembro del pueblo maya-tseltal, de Chiapas; doctor en educación; maestro en lingüística Indoamericana y licenciado en educación primaria indígena. Cuenta con diplomados en educación intercultural, derechos y cultura indígena, políticas públicas en educación, administración pública, liderazgo, negociación y resolución de conflictos. Ha sido profesor de educación indígena conferenciante en Chiapas y diversas universidades de México y el extranjero. Invitado en materia de derechos indígenas y lingüísticos por la ONU, UNESCO y la Suprema Corte de Justicia de Perú. Es fundador y coordinador de diseño curricular en las normales y universidades interculturales; tiene varias publicaciones en materia de educación intercultural; es miembro de varias organizaciones de educación intercultural y lingüística.⁵⁸

Esta Visitaduría, además de las quejas o inconformidades que sean del conocimiento de la presente área, integra los programas: Promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Gestión de Beneficios de Libertad Anticipada para Indígenas, Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres.⁵⁹

Quinta Visitaduría General

Directora General de la Quinta Visitaduría General: Elizabeth Lara Rodríguez, quien es originaria de Oaxaca; tiene la licenciatura en Derecho y Maestría también en Derecho; cuenta con estudios especializados en *Gobernanza y gobierno abierto*; *Técnicas de*

⁵⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Estructura*. 2018. *Op. Cit.*

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Dirección General de Educación Indígena. *Javier López Sánchez Director General de Educación Indígena*. 2 de abril de 2019. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://dgei.basica.sep.gob.mx/es/estructura/javier-lopez-sanchez.html>.

⁵⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes. ¿Cuántas visitadurías existen y de qué asuntos conocen?* *Op. Cit.*

argumentación y litigación en las audiencias del sistema procesal acusatorio en la promoción y defensa de los Derechos Humanos en México; Mercadotecnia y Estrategia política y Gobernabilidad y Desarrollo Político. Se ha desempeñado como jueza en diferentes municipios de Veracruz y ha ejercido como abogada en las materias de Derecho Civil, Penal y Agrario; ha sido Visitadora Adjunta de la CNDH y Coordinadora de esta misma institución en Oaxaca; también se ha desempeñado como académica.⁶⁰

Esta Visitaduría fue creada en enero de 2005 y, además de participar en el Programa General de Quejas es responsable del Programa de Atención a Migrantes, del de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos; desde noviembre de 2007 también atiende el Programa contra la Trata de Personas; de esta Visitaduría se desprenden diez Oficinas Foráneas de la CNDH.⁶¹

Sexta Visitaduría General

Director General de la Sexta Visitaduría General: Alexander Francisco Brewster Ramírez, quien fue designado para ejercer el cargo el de agosto de 2020.⁶² En el caso de este visitador, no se encontró información sobre su perfil profesional.

El 15 de junio de 2012 se creó la Sexta Visitaduría General que tiene competencia en el conocimiento de asuntos laborales, ambientales, culturales y de carácter económico y social.⁶³

Las personas que están al frente de las visitadurías

Hasta este momento (7 de diciembre de 2020) el puesto de los seis Visitadores Generales se encuentra vacante; de acuerdo a la nota de *La Silla Rota* ⁶⁴ en enero de 2020 la CNDH nombró como encargados de despacho a José Martínez Cruz quien fue asignado a la primera Visitaduría General; Edgar Sánchez Ramírez a la Sexta Visitaduría General y Carlos Fazio a la Segunda Visitaduría General; de acuerdo a este mismo medio de comunicación los tres nombramientos violaban las disposiciones del artículo 23 de la Ley⁶⁵ en donde se indica como requisito tener título de licenciado en Derecho, cosa que ninguno de cumplía; por otra parte y de acuerdo a esta misma fuente, los tres cobraban sueldo como visitadores siendo que ninguno de ellos tenía esta atribución.⁶⁶

⁶⁰ Lara, Elizabeth. *CNDH Semblanza Elizabeth Lara Rodríguez*. ISSUU. 17 de diciembre de 2019. Consultado el 30 de noviembre de 2020, en: https://issuu.com/ejecentral6/docs/cndh_semlanza_elizabeth_lara_rodriguez.

⁶¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Estructura*. 2018. *Op. Cit.*

⁶² La Jornada. *CNDH nombra a nuevos directores de dos Visitadurías Generales*. 2020. Consultado el 29 de noviembre de 2020, en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/08/28/cndh-nombra-a-nuevos-directores-de-dos-visitadurias-generales-6100.html>.

⁶³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Estructura*. 2018. *Op. Cit.*

⁶⁴ La Silla Rota. *Rosario Piedra parcha estructura de la CNDH con “encargados” de despacho*. 2020. Consultado el 7 de diciembre de 2020, en: <https://lasillarota.com/nacion/rosario-piedra-parcha-estructura-de-la-cndh-con-encargados-de-despacho-rosario-piedra-cndh-visitaduria-visitadores/367122>.

⁶⁵ Esa disposición, en su fracción III requiere “Tener título de licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos”. Véase, CNDH. *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Consultado el 7 de diciembre de 2020, en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/ley_CNDH.pdf.

⁶⁶ La Silla Rota. *Rosario Piedra parcha estructura de la CNDH con “encargados” de despacho*. *Op. Cit.*

Tras ocho meses de permanecer en el cargo, el 28 de agosto de 2020 renunció José Martínez Cruz;⁶⁷ mientras que Edgar Sánchez Ramírez hizo lo propio el 2 de septiembre de 2020 argumentando tensiones y diferencias ocurridas en el periodo que estuvo en funciones.⁶⁸ La misma Rosario Piedra en un posicionamiento que emite dice que pidió la renuncia de ambos funcionarios el 26 de agosto de 2020 por la pérdida de confianza que se generó durante los ocho meses que estuvieron trabajando en la institución;⁶⁹ En este mismo pronunciamiento, declara que tanto Martínez Cruz como Sánchez Ramírez traicionaron el principio básico de la defensa a los derechos humanos y el acompañamiento a las víctimas al no existir un compromiso con su función y por los nulos resultados en su trabajo.⁷⁰

Ante esta situación diversas organizaciones sociales, entre ellas el Sindicato Mexicano de Electricistas y el Movimiento Social por la Tierra en una carta de apoyo a los despedidos, manifestaron su preocupación porque la CNDH tenga una regresión en donde la institución se vuelva nuevamente cómplice de los gobiernos y se utilice para simular una supuesta independencia y compromiso con los derechos humanos; en su misiva, expresaron la preocupación de que quienes quieren hacer regresar a la Comisión a viejas prácticas están dentro de la misma institución.⁷¹

Conclusiones

La CNDH tiene como misión la defensa promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales; en este sentido su actuar es de vital importancia más aún en el contexto en el que nos encontramos actualmente de graves violaciones a los derechos humanos de manera sistemática, es así que, para cumplir su función, se requiere una estructura administrativa que pueda dar respuesta a las problemáticas que cotidianamente se plantean, dotando a la institución de una organización acorde con los requerimientos y también con personal apto, comprometido, sensible y con experiencia para que de esta forma pueda desempeñar las funciones que les son encomendadas de manera óptima.

En el análisis que se realizó sobre la estructura y a partir de la información que se pudo obtener de la misma página de la CNDH, así como de documentos de la propia institución y de diferentes medios de comunicación, se puede observar que al interior de la Comisión

⁶⁷ La Jornada Morelos. *José Martínez Cruz se incorpora a la CNDH*. 2019. Consultado el 7 de diciembre 2020, en: <https://lajornadamorelos.com.mx/sociedad-y-justicia/2019/12/09/16447>; La Silla Rota. *Renuncia director general de la primera visitaduría de la CNDH*. 2020. Consultado el 7 de diciembre 2020, en: <https://lasillarota.com/nacion/renuncia-director-general-de-la-primera-visitaduria-a-la-cndh/429228>.

⁶⁸ La Silla Rota. *Siguen los escándalos en la CNDH: más renunciaciones*. 2020. Consultado el 7 de diciembre 2020, en: <https://lasillarota.com/nacion/siguen-los-escandalos-en-la-cndh-mas-renunciaciones/429823>.

⁶⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Posicionamiento de la CNDH respecto a la salida de los directores generales*. 2020. Consultado el 7 de diciembre 2020, en: https://www.youtube.com/watch?v=6RT_ebThQvg&feature=emb_logo.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ La Jornada. *Organizaciones difunden carta de apoyo a visitador despedido de CNDH*. 2020. Consultado el 7 de diciembre de 2020, en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/09/03/organizaciones-difunden-carta-de-apoyo-a-visitador-despedido-de-cndh-6620.html>.

hay problemas que necesitan ser atendidos para que esta institución pueda encarar de manera adecuada las tareas que tiene designada.

Es importante destacar que parte de la información aquí enunciada se tuvo que tomar de fuentes alternas porque la propia página de la CNDH no cuenta con información suficiente que permita clarificar ciertos puntos, por ejemplo, los perfiles de quienes encabezan las principales áreas de este organismo.

Una de las principales problemáticas que enfrenta al CNDH y que impacta en la organización de la misma, es la manera en que fue designada Rosario Piedra para ostentar el cargo de Presidenta; fue una designación muy cuestionada debido a la falta de transparencia que rodeó el proceso; esta situación ha venido a traer conflictos al interior y exterior de la CNDH por la falta de legitimidad en el nombramiento y el cuestionamiento a si esto obedece nuevamente a la sumisión de la institución al poder en turno y no a la legítima defensa de los derechos humanos.

Esta situación ha derivado en la renuncia de varios consejeros que han manifestado su inconformidad en la manera en que fue electa Piedra Ibarra, argumentando que la elección presentó irregularidades y no tuvo apego a la legalidad, lo que deriva en que una presidencia conformada de esta manera no podrá generar la confianza ni la certeza jurídica que le confiere su misión⁷² en el caso de los consejeros, de los diez que por estatuto tendrían que estar en el Consejo Consultivo, actualmente sólo hay tres, lo que repercute significativamente en la sana discusión de ideas para la toma de decisiones y cierra la posibilidad de tener mayor participación ciudadana.

Por su parte, en el caso de las Visitadurías Generales, ninguna de ellas cuenta con un visitador general, todas están encabezadas por directores y directoras generales, que, si bien es cierto algunos de ellos y ellas tienen el perfil acorde con la función de la visitaduría correspondiente, no cuentan con los requisitos necesarios para ser visitantes o visitadoras generales.

Es imperativo que la CNDH resuelva las problemáticas que presenta al interior y con ello fortalezca su estructura para que esto permita un trabajo comprometido con la defensa y promoción de los derechos humanos.

De acuerdo a la información obtenida es necesario que el Senado de la República nombre a quienes van a ocupar este cargo y que esto permita tener contrapesos en la institución. Y, por lo que se refiere a las Visitadurías, se requiere el nombramiento de cada uno de los visitantes generales, lo que posibilitará la observancia y defensa adecuada de los derechos humanos.

⁷² Regeneración. *Renuncian cuatro consejeras honoríficas a la CNDH*. 2019. Consultado el 7 de diciembre 2020, en: <https://regeneracion.mx/renuncian-cuatro-consejeras-honorificas-a-la-cndh/>.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE LA CNDH

Un elemento fundamental para el cumplimiento de las obligaciones de un Estado en materia de derechos humanos es destinar los recursos monetarios suficientes y adecuados a todas las políticas, programas e instituciones públicas que tengan por objetivo alcanzar el pleno ejercicio de éstos en una sociedad determinada⁷³. Por lo tanto, analizar el presupuesto de las instancias públicas dedicadas a la defensa de los derechos humanos nos puede dar una idea del compromiso de un gobierno con los mismos.

En este apartado se analizarán las asignaciones presupuestarias que ha recibido la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y su evolución a lo largo de los últimos diez años, con énfasis en el periodo que abarca entre 2018 y 2020.

En términos nominales, de 2010 a 2020 el presupuesto de la CNDH ha crecido de forma constante. En comparación con el año 2010, en 2020 el presupuesto fue 111% mayor; es decir, en un periodo de diez años, el presupuesto nominal aumentó a más del doble.

No obstante, fue en 2018 que el presupuesto alcanzó su monto más alto con 2,033 millones de pesos, aunque durante el ejercicio éste se redujo 4.6% terminando con 1,940 millones. Para 2019, ocurrió un decrecimiento atípico en el presupuesto asignado de 11%, pero en 2020 éste retomó su tendencia al crecimiento⁷⁴. Es posible que dicha disminución se haya debido a la austeridad propuesta por la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador. Esta tendencia no continuó en 2020, sin embargo, el presupuesto no volvió a alcanzar el monto asignado de 2018 de más de dos millones de pesos.

También cabe destacar que es común que el presupuesto disminuya una vez ejercido, es decir, que normalmente no se utiliza todo el presupuesto asignado, dejando un excedente. Incluso así, dicha disminución no sobrepasó 6% en ninguno de los diez años observados, siendo el porcentaje negativo más alto el de 2014 con 5.7%.

Este hecho resalta ya que, a pesar de la constante disminución durante el ejercicio, es raro que no se asigne mayor presupuesto al año siguiente, lo cual puede indicar un esfuerzo para aumentar las capacidades del organismo año con año.

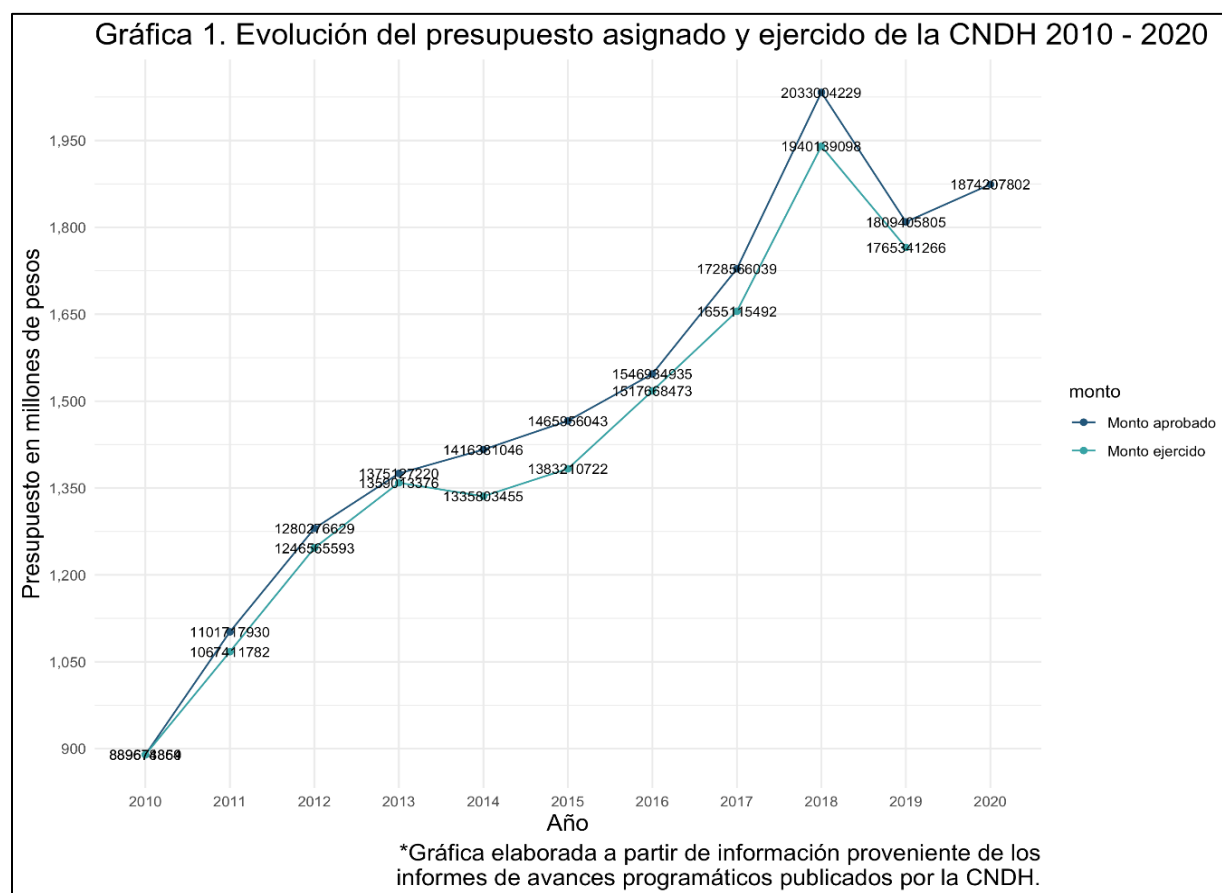
Todo lo mencionado antes puede apreciarse mejor en la tabla y gráfica uno.

⁷³ ACNUDH e IBP. "Realizing Human Rights through Government Budgets." *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 2017. Consultado el 15 de noviembre de 2020, en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRTThroughGovernmentBudgets.pdf>.

⁷⁴ Transparencia presupuestaria. Observatorio del gasto. "Datos abiertos." *Portal de transparencia presupuestaria*. Consultado el 10 de noviembre de 2020, en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos.

Tabla 1. Presupuesto nominal de la CNDH 2010-2020				
Año	Presupuesto asignado	Ampliación/Reducción del presupuesto durante el ejercicio	Presupuesto ejercido	Aumento/disminución porcentual durante el ejercicio
2010	889,578,369	96,485	889,674,854	Aumento de 0.01%
2011	1,101,717,930	-34,306,148	1,067,411,782	Disminución de 3.11%
2012	1,280,276,629	-33,711,036	1,246,565,593	Disminución de 2.63%
2013	1,375,127,220	-16,113,844	1,359,013,376	Disminución de 1.17%
2014	1,416,381,046	-80,577,591	1,335,803,455	Disminución de 5.69%
2015	1,465,956,043	-82,745,321	1,383,210,722	Disminución de 5.64%
2016	1,546,934,935	-29,266,462	1,517,668,473	Disminución de 1.89%
2017	1,728,566,039	-73,450,546.5	1,655,115,492.50	Disminución de 4.25%
2018	2,033,004,229	-92,865,130.69	1,940,139,098.31	Disminución de 4.57%
2019	1,809,405,805	-44,064,538.35	1,765,341,266.65	Disminución de 2.43%
2020	1,874,207,802	NA	NA	NA

*Tabla elaborada a partir de información proveniente de los informes de avances programáticos publicados por la CNDH⁷⁵

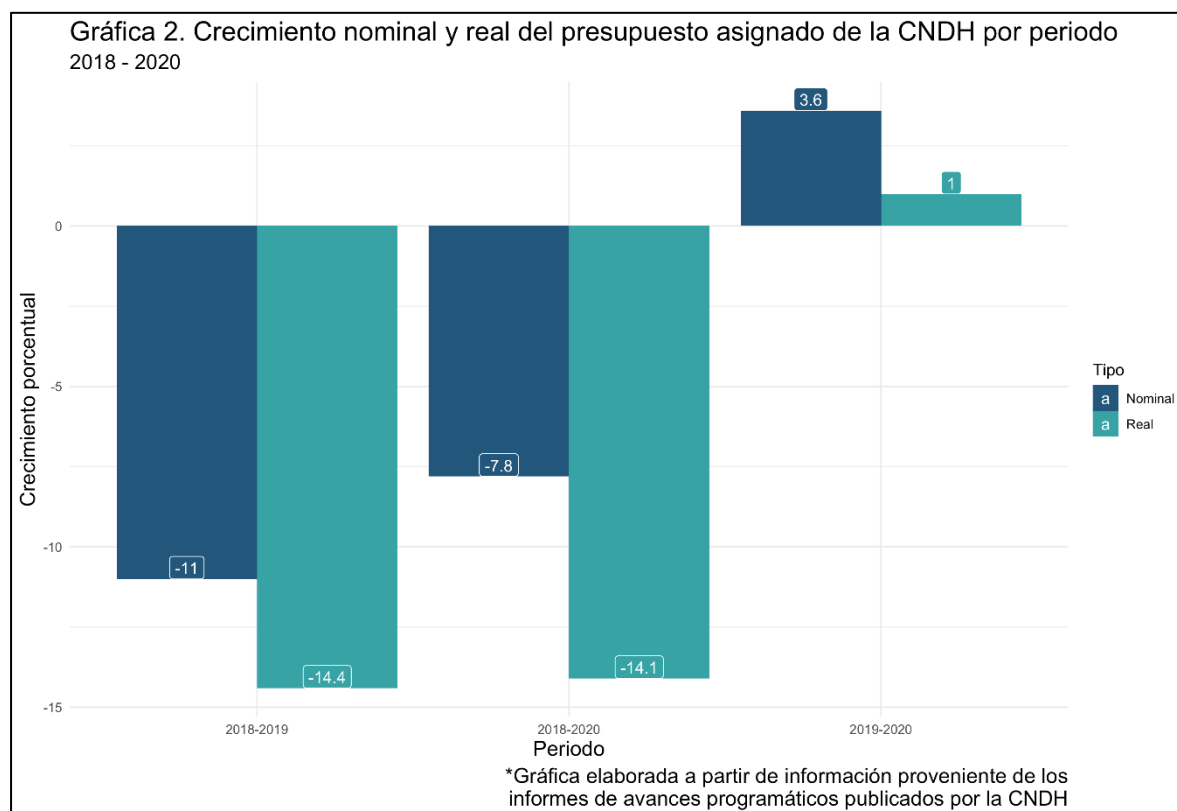


⁷⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Informe de avances programáticos o presupuestales". *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. 2001-2020. Consultado el 20 de noviembre de 2020, en: https://www.cndh.org.mx/Presupuesto_Asignado_Ejercido.

Con el fin de hacer un análisis más profundo, a partir de este punto se analizará únicamente el presupuesto asignado de la CNDH durante los años 2018, 2019 y 2020.

Como ya fue mencionado, 2018 fue el año con el presupuesto más alto no solo de estos tres años, sino en toda la historia del organismo. En 2019 éste disminuyó 11%. Dicha cifra hace referencia al crecimiento nominal, pero tomando en cuenta el crecimiento real, es decir, sin considerar la inflación, el decrecimiento es incluso mayor subiendo a 14.4%.

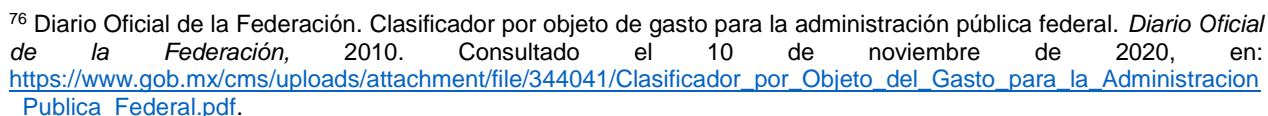
De 2019 a 2020, el presupuesto asignado aumentó 3.6%, pero en términos reales el aumento fue menos significativo ya que solo fue de 1%. Comparando 2018 y 2020, vemos que hay un decrecimiento de 7.8%, el cual es menor que el de 2019 debido a que en 2020 el presupuesto aumentó con respecto a este último. Sin embargo, en términos reales la disminución se agudiza y se acerca mucho más al decrecimiento real del periodo 2018 – 2019 con 14.1%



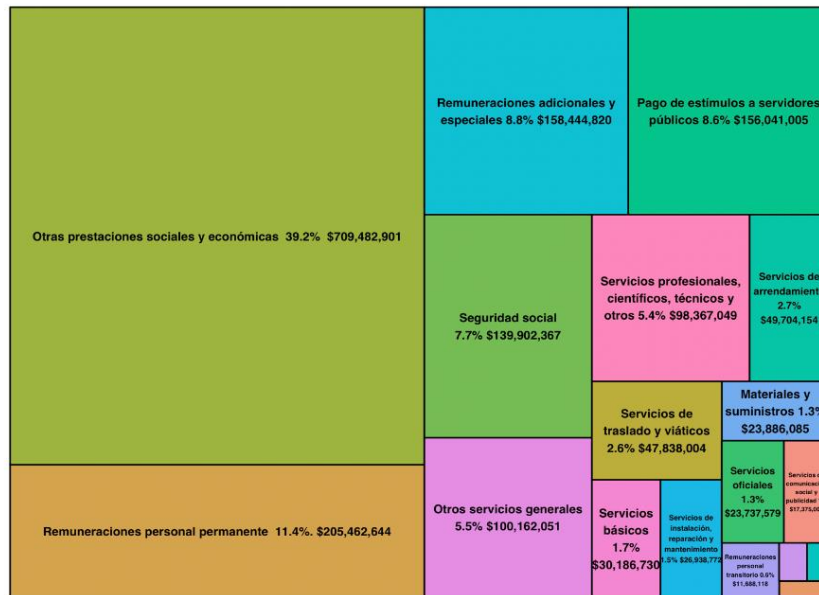
El presupuesto público se clasifica según lo estipulado en el *Clasificador por objeto de gasto*, que es la ley en donde se determinan las categorías en las que se divide el presupuesto. Éste se encuentra ordenado por capítulos, conceptos de pago, partidas genéricas y partidas específicas, siendo el capítulo la categoría más global y la partida

Al desagregar el presupuesto asignado total de cada año según el concepto de pago, se aprecia que a lo largo de los tres años el rubro al que más se destinan recursos es el de ‘Otras prestaciones sociales y económicas’, el cual incluye prestaciones para las y los empleados no relacionadas a seguridad social, ni a prestaciones como primas vacacionales o aguinaldos, sino a otras facilidades como la compensación garantizada, apoyos para su capacitación, indemnizaciones, entre otras. No solo es el rubro más significativo, sino que también ha crecido durante los tres periodos estudiados. De 2018 a 2020 aumentó 30%, pasando de ser 33.6% del total en 2018 a 43.7% en 2020.

Por otra parte, la partida de seguridad social ha disminuido 64%, pasando de constituir 9.2% del presupuesto de 2018 a 3.3% del de 2020. Ésta es una disminución considerable y puede llegar a resultar preocupante si esta tendencia continúa durante los próximos años, aunque aún no existen indicios o evidencia suficiente para afirmar que esto vaya a ocurrir.

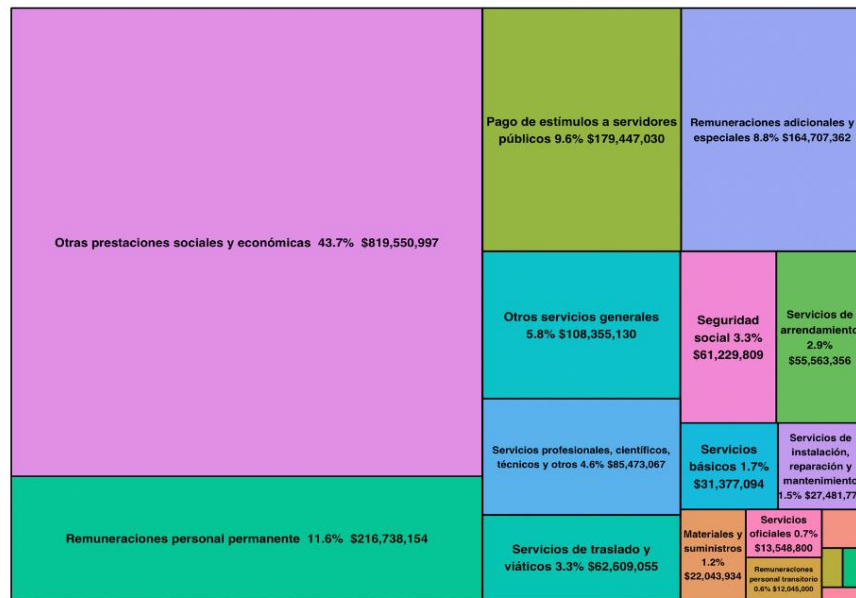


Gráfica 3.2. Presupuesto asignado de la CNDH por concepto de pago 2019



*Gráfica elaborada a partir de información proveniente del portal de transparencia presupuestaria.

Gráfica 3.3. Presupuesto asignado de la CNDH según concepto de pago 2020



*Gráfica elaborada a partir de información proveniente del portal de transparencia presupuestaria.

*Nota metodológica: Los conceptos relacionados a los capítulos Materiales y suministros, Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, y Bienes muebles, inmuebles e intangibles, fueron unificados, dentro de su respectivo capítulo, en las tres gráficas anteriores para dar claridad a los datos.

De manera más general, al relacionar los conceptos de pago con sus respectivos capítulos, se puede observar que la mayor parte de los recursos son destinados a cubrir el capítulo de servicios personales, es decir, conceptos de pago correspondientes al pago de sueldos y de prestaciones para las y los empleados, los cuales conforman la nómina de la organización.

Lo anterior se puede deber principalmente a una gran cantidad de personal, específicamente personal de base y no de carácter temporal o transitorio. Esto se aprecia gracias a las tres gráficas anteriores en las que el concepto de remuneraciones al personal de carácter permanente siempre es mayor al del personal transitorio.

Después de éste, el capítulo que recibe más recursos es el de servicios generales, el cual se refiere a los conceptos de pago relacionados a distintos tipos de servicios ya sean básicos (como por ejemplo agua, electricidad o telefonía), de arrendamiento, profesionales, financieros, entre otros.

De los anteriores rubros, los más significativos son los servicios profesionales, que cubren asesorías, consultorías o capacitaciones brindadas por profesionales ajenos a la institución y la partida de 'Otros servicios generales' que abarca, de manera general, servicios no previstos por las demás partidas relacionadas. Los primeros han tenido una disminución de 23% en el periodo de 2018 a 2020, mientras que los segundos han aumentado 26% en este mismo lapso de tiempo.

Por otro lado, a lo largo de los tres años, los servicios de arrendamiento no constituyen más de 3% del total del presupuesto asignado. Estos servicios incluyen el arrendamiento de edificios, mobiliario, equipo médico, de transporte, telecomunicaciones, entre otros tipos. El 2020 fue el año en que este rubro alcanzó su punto más alto representando 2.9% del total con 55 millones de pesos.

La información contenida en las bases de datos del portal de transparencia presupuestaria no especifica el monto específico que se asignó al arrendamiento de bienes inmuebles. No obstante, existe un capítulo específico sobre este tipo de bienes al cual le fue asignado 57 millones 746 mil pesos en 2018 y en 2019 2 millones 744 mil, montos que conforman el 2.8% y el 0.1% respectivamente del total en estos dos años. En 2020 no se asignó presupuesto alguno a este capítulo.

Por último, los capítulos que representan un porcentaje menor del total son aquellos relacionados a materiales y suministros, bienes inmuebles y transferencias al exterior, los cuales juntos representan el 5.6% del total del presupuesto de 2018, 1.7% del total de 2019 y 1.3% en 2020. Esto también demuestra una disminución de 77% comparando el porcentaje de 2020 con el de 2018.

Conclusiones

El presente apartado tuvo por objetivo analizar la asignación presupuestaria que recibe la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Se observó que el presupuesto nominal ha

ido en aumento a lo largo del periodo 2010-2020, excepción del decrecimiento ocurrido en 2019, después de que, en 2018, se asignara el monto más alto en la historia del organismo.

Al analizar el presupuesto por capítulos y conceptos de pago, se observa que se destina una mayor cantidad de recursos al capítulo relacionado a servicios personales, es decir, distintas remuneraciones al personal, lo cual se debe a la gran cantidad de personal permanente que tiene la dependencia. Algunos conceptos de pago relacionados a dicho capítulo han aumentado, por ejemplo, las remuneraciones al personal de base, pero otros han disminuido considerablemente tales como Seguridad social.

El segundo capítulo con más presupuesto es que está relacionado a distintos tipos de servicios, mientras que el resto de los capítulos como materiales y suministros y bienes inmuebles, abarcan un porcentaje pequeño del presupuesto.

CAPÍTULO III: INFORMES ESPECIALES DE LA CNDH Y MNPT

Informes especiales

Marco normativo

De acuerdo con el artículo 174 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), su titular (presidente o presidenta) puede presentar informes especiales a la opinión pública y a autoridades cuando un caso lo requiera por su importancia o gravedad. Estos informes deben contener los siguientes apartados:

- a) Presentación;
- b) Antecedentes;
- c) Acciones;
- d) Hechos;
- e) Observaciones, en las cuales se incluyan los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional hayan surgido, así como el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista especial trascendencia, y
- f) Conclusiones⁷⁷.

Por su parte, el artículo 175 del mismo reglamento señala que la Comisión Nacional no está obligada a dar seguimiento a dichos informes.

De los artículos que preceden, se desprende que los informes especiales se emiten ante situaciones de importancia o gravedad relacionadas a la vigencia de los derechos humanos en el país, en las que deberán emitirse conclusiones y observaciones a las autoridades competentes. Tales informes están vinculados con la labor del Organismo Nacional de supervisar de forma continua la situación, el respeto y garantía de los derechos humanos en el país.

Si bien no existe la responsabilidad de la CNDH de dar seguimiento a las observaciones de tales informes, los mismos constituyen un deber moral para las autoridades en el marco del cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, además de ser de gran importancia para difundir la situación de los derechos y las acciones que las autoridades tendrían que adoptar para la vigencia de los mismos, donde la labor de exigibilidad por parte de la sociedad civil es crucial.

Informes especiales 2018

Durante el periodo de enero a diciembre de 2018, la CNDH elaboró y publicó 5 informes especiales sobre los siguientes temas:

Temáticas de los informes especiales 2018	
1	Centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana
2	Asignación y contratación de publicidad oficial
3	Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil

⁷⁷ Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, art. 174.

4	Derechos Humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país
5	Participación de la CNDH en la Audiencia Regional: Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1. Informe Especial sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana (27 de febrero de 2018).

Fue elaborado por el Programa de Sistema Penitenciario y sustenta su gravedad ante la situación que enfrentan las personas privadas de la libertad de “los 109 centros penitenciarios de baja capacidad instalada distribuidos en toda la República Mexicana, por no contar con la infraestructura que permita una estancia digna y el desarrollo adecuado del régimen penitenciario de acuerdo con las normas y estándares nacionales e internacionales en la materia”.⁷⁸

2. Informe Especial sobre asignación y contratación de publicidad oficial (sin especificar fecha de publicación).

Fue elaborado por el Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles y se enmarca en la relación entre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y la necesidad de que la asignación y contratación de publicidad oficial sea objetiva, clara, transparente y no discriminatoria. El mismo tiene por objeto exponer la situación de las prácticas realizadas en cada uno de los Estados “respecto a la asignación y contratación de la publicidad oficial, a la luz de los Principios sobre regulación de Publicidad Oficial en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos que establecen estándares internacionales sobre el tema”⁷⁹.

3. Informe Especial sobre Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil (mayo de 2018).

Fue elaborado por el Colegio de la Frontera Norte (El Colef), a partir de un convenio de colaboración específica firmado en enero de 2017 con la CNDH, y tiene por objeto presentar “los resultados de un estudio sobre la atención a migrantes internacionales – en su mayoría haitianos– que llegaron a Tijuana en 2016 con la intención de solicitar protección o asilo en Estados Unidos (EE.UU.)”⁸⁰.

Este informe, realiza en su apartado final 61 recomendaciones en materia de política pública a distintas autoridades competentes. Su elaboración, a diferencia de otros informes especiales, no aborda un fundamento normativo en la ley y el reglamento de la CNDH a partir de las disposiciones señaladas al inicio del análisis, que dan sustento a la creación de informes especiales, es decir, no sustenta su elaboración en el marco del

⁷⁸ Véase pág. 1 del Informe Especial Sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República mexicana, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/CENTROS-BAJA-CAPACIDAD.pdf>.

⁷⁹ Véase pág. 4 del Informe Especial Sobre asignación y contratación de publicidad Oficial, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial-PubliOficial.pdf>.

⁸⁰ Véase pág. 6, del Informe Especial. Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Informe-Migrantes-2016-2017.pdf>.

cumplimiento del artículo 174 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no obstante, su estructura, contenido y profundidad de análisis reflejan la situación de particular gravedad de los derechos humanos de las personas migrantes haitianas y centroamericanas en Tijuana, Baja California y la necesidad de adoptar medidas en la política gubernamental.

4. Informe Especial sobre el estado que guardan los Derechos Humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país (diciembre de 2018).

Por su parte, el cuarto informe no especifica su elaboración por algún programa o visitaduría específica y sustenta su importancia en la necesidad de entrever la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el país y formular observaciones para la adecuada implementación de Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁸¹.

5. Informe Especial sobre la participación de la CNDH en la Audiencia Regional: Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (diciembre de 2018).

Finalmente, el quinto informe fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y tiene por objeto informar sobre la situación de los derechos de las personas migrantes de la “Caravana Migrante” durante su paso por el territorio nacional, así como de las medidas de defensa y protección adoptadas por la CNDH⁸².

En realidad, este informe, si bien muestra la situación de los derechos humanos de las personas migrantes -lo cual es de imprescindible necesidad y atiende a un contexto de gravedad-, no debería considerarse dentro de los informes especiales, pues responde a un proceso internacional de audiencias ante la CIDH, no está sustentado normativamente en la función de emisión de informes especiales y no emite conclusiones u observaciones a las autoridades involucradas.

Conclusiones

Del análisis anterior, se desprende que, sin desmeritar la importancia de todos los informes para dar cuenta de la situación de los derechos humanos en el país, solo cuatro de los cinco cumplen con los elementos necesarios para sustentar la elaboración de informes especiales, al contar con observaciones puntuales para las autoridades competentes y fundamentar normativamente su emisión en el marco jurídico aplicable.

⁸¹ Véase pág. 15 del Informe Especial sobre el estado que guardan los Derechos Humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Estudio_Personas-Discapacidad%5B1%5D.pdf.

⁸² Véase pág. 3 del Informe Especial Participación de la CNDH en la Audiencia Regional: Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/INF-CNDH-CIDH-CARAVANA%5B1%5D.pdf>.

Informes especiales 2019

Durante el periodo de enero a diciembre de 2019, la CNDH elaboró y publicó 14 informes especiales sobre los siguientes temas:

Temáticas de los informes especiales 2019	
1	Derechos humanos de las personas mayores en México
2	Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familiares
3	Centros de tratamiento interno para adolescentes que infringen la ley penal de la República Mexicana
4	Linchamientos en el territorio nacional
5	Seguimiento de las recomendaciones de la CNDH
6	Derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad
7	Seguimiento de recomendaciones
8	Derechos humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) ⁸³ en México
9	Desaparición de personas y delitos vinculados que imperan en el municipio de Chilapa de Álvarez, Guerrero
10	Derechos de niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados de la República Mexicana
11	Acciones de inconstitucionalidad
12	Situación de seguridad y desaparición de personas en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
13	Estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención
14	Violencia que enfrentan las personas que ejercen el periodismo y los medios de comunicación en el estado de Veracruz

1. Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas mayores en México (febrero de 2019).

Pertenece a la primera visitaduría y sustenta su importancia en la necesidad de dar cuenta de la situación de los derechos humanos de las personas mayores a partir de la información proporcionada por autoridades federales y estatales encargadas de la implementación de las políticas públicas para atender y proteger a las personas mayores⁸⁴.

2. Informe especial sobre políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familiares (abril de 2019).

Fue elaborado por el Colef, aunque en la página de su alojamiento aparecen la quinta visitaduría y el programa de atención a personas migrantes como responsables.

Al igual que el desarrollado en materia de migración en el año 2018 por El Colef, tiene un corte de diagnóstico académico con una serie de observaciones en su apartado final, que no van dirigidas a autoridades específicas y se plantean como “áreas de oportunidad que deberían integrarse en las futuras modificaciones de las leyes y sus reglamentos,

⁸³ En el apartado sobre acciones de inconstitucionalidad se hace referencia a la comunidad LGBTTTTIQ, lo cual consideramos es correcto en tanto es más amplio y diverso. En este apartado respetamos las siglas en tanto forman parte del informe de la CNDH.

⁸⁴ Véase párr. 6 del Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas mayores en México, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-02/INFORME_PERSONAS_MAYORES_19.pdf.

lineamientos normativos, programas y acciones, a nivel federal y estatal, que buscan regular y atender la dinámica migratoria particular de la población mexicana de retorno y sus familias”⁸⁵.

Además, su elaboración no está sustentada en la ley y el reglamento de la CNDH a partir de las disposiciones señaladas al inicio del análisis.

3. Informe especial sobre los centros de tratamiento interno para adolescentes que infringen la ley penal de la República Mexicana (abril de 2019).

En este, no se especifica su pertenencia a algún programa o visitaduría específica y sustenta su importancia en la necesidad de supervisar las condiciones de los adolescentes privados de la libertad por haber infringido las leyes penales, con el fin de prevenir o corregir situaciones de infraestructura y equipamiento de los Centros de Tratamiento Interno, o del trato y tratamiento a los adolescentes⁸⁶. La adscripción a una visitaduría le da mayor claridad a la justificación para la elaboración de un informe especial en tanto estas áreas de la CNDH tienen claro el contexto a partir de las quejas que tienen que integran anualmente.

4. Informe especial sobre los linchamientos en el territorio nacional (mayo de 2019).

Pertenece a la Segunda Visitaduría, fue elaborado con colaboración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)⁸⁷ y parte de su sustento jurídico radica en el cumplimiento de un requerimiento que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión realiza a la CNDH para que elabore un diagnóstico y presente un Informe Especial sobre los linchamientos en el territorio nacional. El mismo se sostiene en la gravedad y crecimiento de los linchamientos, mismos que: “han presentado una tendencia constante de crecimiento en el país desde 2015. En 2016 el incremento respecto a 2015 fue del 37%; mientras que el 2018 presentó un claro repunte, con un aumento de 190% respecto a 2017, al pasar de 60 a 174 casos”⁸⁸. Por otro lado, el informe presenta propuestas puntuales a autoridades específicas.

5. Informe especial sobre el seguimiento de las recomendaciones de la CNDH (enero de 2019).

Lo elaboró al Área de Planeación y Análisis, dando cuenta de las 694 autoridades federales, estatales y municipales con recomendaciones en trámite ante la CNDH al corte del 3 de enero de 2019⁸⁹.

⁸⁵ Véase pág. 199 del Informe Especial Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familiares, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Informe-Politicas-Multinivel.pdf>.

⁸⁶ Véase párr. 2 del Informe Especial sobre los Centros de Tratamiento Interno para Adolescentes que Infringen la Ley Penal de la República Mexicana, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/ADOLESCENTES-INFORME-ESPECIAL-2019.pdf>.

⁸⁷ Véase párr. 477 del Informe Especial sobre los linchamientos en el territorio Nacional, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/IE_2019-Linchamientos.pdf.

⁸⁸ *Ibidem.*, Véase párr. 6.

⁸⁹ Véase pág. 13 del Informe especial sobre el seguimiento de las recomendaciones de la CNDH, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Seguimiento-recomendaciones-2019.pdf>.

6. Informe Especial sobre el Derecho a la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad (agosto de 2019).

Pertenece a la Primera Visitaduría y se sustenta en la importancia de dar cuenta de la situación del derecho a la accesibilidad por parte de las personas con discapacidad, así como de las acciones implementadas por las autoridades⁹⁰.

7. Informe Especial de Seguimiento de Recomendaciones (junio de 2019).

No especifica el área a la que pertenece. Da cuenta de las 626 autoridades federales, estatales y municipales que cuentan con recomendaciones en trámite ante la CNDH al 1 de julio de 2019 y el estado de cumplimiento de las mismas.

8. Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) en México (octubre de 2019).

Es del Programa Especial de Sexualidad, Salud y VIH; tiene por objeto dar cuenta de la situación y principalmente de las problemáticas que enfrentan las personas LGBTI en el acceso de sus derechos humanos en México y realiza una serie de propuestas a distintas autoridades competentes para la garantía de los derechos humanos.

9. Informe Especial sobre la situación que en materia de desaparición de personas y delitos vinculados impera en el municipio de Chilapa de Álvarez, Guerrero (octubre de 2019).

En el documento del informe se refiere que el mismo fue supervisado por el Programa de Personas Desaparecidas y la primera visitaduría. Tiene por finalidad “presentar un esbozo de la situación de inseguridad y respeto a los derechos humanos que impera en el estado de Guerrero, en particular en el municipio de Chilapa de Álvarez”⁹¹, realizando propuestas puntuales a diversas autoridades.

10. Informe Especial sobre la situación de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Centros de Asistencia Social y Albergues Públicos y Privados de la República Mexicana (noviembre de 2019).

En él no se establece el programa o visitaduría a la que pertenece. Su objetivo visibilizar la situación de los derechos humanos de Niñas, Niños y Adolescentes en los Centros de Asistencia Social y Albergues Públicos y Privados, así como impulsar la mejora de los procesos de atención en los centros de asistencia social, y la garantía de sus derechos⁹².

11. Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad (noviembre de 2019).

Fue elaborado por la Dirección de Acciones de Inconstitucionalidad, adscrita a la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos, e

⁹⁰ Véase párr. 3 del informe especial sobre el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-08/IE-Accesibilidad.pdf>.

⁹¹ Véase párr. 5 del Informe especial sobre la situación que en materia de desaparición de personas y delitos vinculados impera en el municipio de Chilapa de Álvarez, Guerrero, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/Informe-Especial-Personas-Desaparecidas-Chilapa-Guerrero.pdf>.

⁹² Véase párr. 6 del Informe Especial sobre la situación de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Centros de Asistencia Social y Albergues Públicos y Privados de la República Mexicana, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/IE-ninas-ninos-adolescentes-centros-albergues.pdf>.

informa sobre las acciones de inconstitucionalidad promovidas y resueltas durante el periodo de noviembre de 2014 al 30 de septiembre de 2019.

12. Informe Especial sobre la situación de seguridad y desaparición de personas en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (noviembre de 2019).

Fue elaborado por un Grupo Multidisciplinario de Expertos en violencia delincriminal y violencia creado por la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a solicitud del organismo nacional, y posteriormente, los insumos fueron evaluados, analizados y complementados por la propia CNDH ⁹³. Da cuenta de la situación de los derechos humanos y de la inseguridad en el estado de Veracruz. A diferencia de otros informes elaborados por instituciones académicas, este si desarrolla conclusiones y propuestas puntuales a diversas autoridades competentes, lo cual se entiende como una buena práctica en la colaboración académica con la CNDH, que tendría que seguirse replicando.

13. Informe Especial sobre la Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención (noviembre de 2019).

Corresponde a la quinta visitaduría y al Programa de Atención a Personas Migrantes. Su finalidad es dar cuenta de las condiciones de las estaciones migratorias y estancias provisionales habilitadas en el país para la detención migratoria, y proponer una alternativa a la detención migratoria ⁹⁴. Realiza observaciones a autoridades competentes.

14. Informe Especial sobre el contexto de violencia que enfrentan las personas que ejercen el periodismo y los medios de comunicación en el estado de Veracruz (noviembre 2019).

Este informe corresponde a la quinta visitaduría y al Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles. El mismo observa la situación del derecho a la libertad de expresión y el contexto de violencia contra las personas que ejercen el periodismo y los medios de comunicación en el Estado de Veracruz ⁹⁵. El mismo realiza observaciones a las autoridades competentes del Estado de Veracruz.

Conclusiones

De estos 14 informes especiales, solo 11 están vinculados a casos o situaciones de importancia o gravedad, como lo requiere el artículo 174 del Reglamento de la CNDH. El informe especial de acciones de inconstitucionalidad y los dos informes especiales de seguimiento a recomendaciones de la CNDH versan sobre el estado que guardan tales medios jurisdiccionales y no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, lo que en otros años no se contabilizaba como informe especial. Ello sin desestimar la

⁹³ Véase párr. 7 del Informe Especial sobre la situación de seguridad y desaparición de personas en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/IE-desaparicion-personas-Veracruz.pdf>.

⁹⁴ Véase pág. 8 del Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe-Estaciones-Migratorias-2019.pdf>.

⁹⁵ Véase párr.1 del Informe Especial. Sobre el contexto de violencia que enfrentan las personas que ejercen el periodismo y los medios de comunicación en el estado de Veracruz, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Violencia-periodismo-medios-comunicacion.pdf>.

importancia de su emisión, seguimiento y adecuado cumplimiento por parte de las autoridades competentes.

Informes especiales 2020

Finalmente, durante el periodo de enero a octubre de 2020, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos elaboró y publicó únicamente dos informes especiales:

Temática de los informes especiales 2020	
1	Derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes con discapacidad en México
2	Medidas adoptadas en los centros penitenciarios para la atención de la emergencia sanitaria Sars-Cov2 (CoVID-19)

1. Informe especial sobre el estado que guarda el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes con discapacidad en México (septiembre de 2020).

Corresponde al Programa de Atención a las Personas con Discapacidad y su emisión se sustenta en la importancia y gravedad de la situación que guarda el respeto y garantía del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad en México.

La justificación del informe refiere que, durante el periodo de enero de 2010 al 15 de mayo de 2020, “se radicaron 3,192 expedientes de queja en materia de discapacidad, de los cuales 652, es decir, el 20.4% fueron en materia de educación”⁹⁶. Identificándose principalmente, que el hecho violatorio más frecuente fue la prestación del servicio de educación de forma indebida, seguido de la privación del derecho a la educación a las personas con discapacidad. Finalmente, el informe realiza observaciones a diversas autoridades competentes.

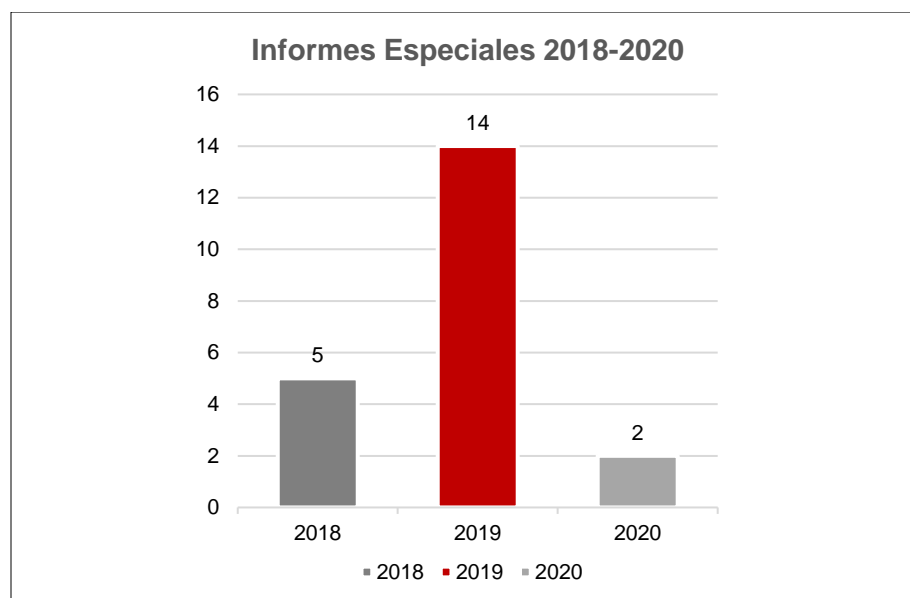
2. Informe especial sobre el estado que guardan las medidas adoptadas en los centros penitenciarios para la atención de la emergencia sanitaria Sars-Cov2 (CoVID-19) (junio de 2020).

Corresponde a la Segunda Visitaduría y sustenta su importancia y gravedad en la emergencia particular que se vive en los centros penitenciarios a nivel nacional en términos sanitarios, sociales y económicos, así como la urgente necesidad de adoptar y mantener las medidas de prevención y mitigación de riesgo ocasionado por el COVID-19. El informe realiza observaciones a diversas autoridades.

Conclusiones

Del análisis anterior se observa una disminución importante en la labor de supervisión por parte de la CNDH, principalmente en lo que respecta al año 2020, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

⁹⁶ Véase párr. 10 del Informe Especial sobre el Estado que guarda el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes con discapacidad en México, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-09/IE-estado-educacion-ninez-discapacidad.pdf>.



Gráfica 1. Elaborada con la revisión de los informes de la CNDH

Más allá de la cantidad de informes emitidos en términos cuantitativos, resulta crucial el impacto que estos informes puedan tener en términos del cumplimiento de las observaciones emitidas a las distintas autoridades. Por lo que el hecho de que el mismo reglamento de la CNDH establezca que ésta no está obligada a dar seguimiento a dichos informes, les resta efectividad como instrumentos para exigir y lograr cambios en materia de derechos humanos, por lo que su cumplimiento dependerá de la buena fe y compromiso con los derechos humanos por parte de las autoridades competentes.

Por otro lado, llama la atención que, en un año marcado por un contexto de surgimiento y agravamiento de las violaciones a derechos humanos provocadas por los efectos de la pandemia por COVID-19, no se hayan emitido informes especiales que den cuenta de tal situación y que emitan observaciones a las autoridades competentes, como es el caso del agravamiento del acceso a la salud pública a escala nacional; las condiciones del derecho a la educación frente a la pandemia; el agravamiento de la violencia contra las mujeres; el acelerado desarrollo de megaproyectos en zonas con presencia indígena, a todas luces violatorio de los derechos al territorio y a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas. Además, la situación de riesgo y vulneración de derecho laborales frente a la pandemia, al igual que la afectación a la seguridad alimentaria de muchos sectores de la población frente a las afectaciones económicas de la pandemia; el agravamiento de las condiciones migratorias en nuestro país, marcado por las condiciones de salud y el riesgo al contagio para las personas migrantes en estaciones migratorias y durante su tránsito frente a su situación de vulnerabilidad y las precarias condiciones socioeconómicas; el agravamiento de la desaparición de personas en el país, así como de la aparición de fosas clandestinas y las deficiencias en materia forense, y la situación del derecho al acceso a la información pública frente a la suspensión de plazos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y del Sistema Nacional de Transparencia.

Frente a la pandemia y la labor de supervisión de la situación de los derechos humanos por parte de la CNDH, resultaba necesario indagar y analizar la situación y la adecuada adopción de medidas preventivas y de protección para atender a la población con discapacidad, a los niños, niñas y adolescentes y a personas adultas que se encuentran en los albergues, hospitales psiquiátricos, centros de reinserción social y/o casas hogar. Ello con la finalidad de ubicar situaciones de gravedad que dieran origen a la emisión de informes especiales.

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT)

Marco normativo

De acuerdo con artículo tercero del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de la Organización de las Naciones Unidas, “*Cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante denominado el Mecanismo Nacional de Prevención)*”⁹⁷.

Para lograr lo anterior, cada país permitirá las visitas de estos mecanismos a los lugares en donde se encuentren personas privadas de la libertad.

Con base en el artículo 19 del mismo Protocolo, el Mecanismo Nacional de Prevención tiene como mínimo las siguientes funciones:

- a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
- b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas;
- c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia⁹⁸.

El artículo 32 del Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención establece que éste realizará:

... visitas de inspección, de forma permanente y sistemática, a centros de privación de libertad (...) [y] visitas a aquellos lugares que sin tener las características de centros de detención alojen a personas que por sus condiciones personales o de salud deban permanecer en ellos, entre otros, de

⁹⁷ Naciones Unidas. Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, art. 3.

⁹⁸ *Ibidem.*, art. 19.

quienes padezcan alguna enfermedad psiquiátrica, para examinar las condiciones de internamiento y trato, para evaluar si son los apropiados⁹⁹.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 81 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el Mecanismo elaborará los siguientes tres tipos de informes:

- I. Informes de Supervisión: Informes exhaustivos elaborados tras la visita de supervisión a los centros de detención y centros e instituciones privadas de detención e interés público, que abordarán al menos las condiciones de la detención y su conformidad con estándares internacionales y la documentación de posibles actos de tortura o de tratos crueles, inhumanos o degradantes, contando con un enfoque diferencial y especializado. Los informes de supervisión concluirán con una serie de recomendaciones dirigidas al director del centro respectivo y al Servidor Público responsable de la supervisión de dicho centro;
- II. Informes de Seguimiento: Informes realizados tras visitas de seguimiento para la verificación del cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de supervisión; e
- III. Informes Especiales: Informes que abordan una problemática específica que enfrentan los centros de detención y centros e instituciones privadas de detención e interés público. Los informes del Mecanismo establecerán recomendaciones dirigidas a los máximos responsables del funcionamiento de los centros y a cualquier otra autoridad implicada, para la superación de la problemática señalada¹⁰⁰.

Informes de supervisión

Los informes de supervisión se elaboran a partir de las visitas de supervisión a los centros de detención públicos y privadas, concluyendo con una serie de recomendaciones dirigidas al director del centro respectivo y al servidor público responsable de la supervisión.

2018

Durante el año de 2018, el Mecanismo Nacional de Prevención emitió los siguientes 11 informes de supervisión:

1. Informe de supervisión 1/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre lugares de privación de la libertad que dependen del Gobierno y de la Fiscalía General del Estado de Querétaro,

⁹⁹ Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, art. 32.

¹⁰⁰ Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, art. 81.

2. Informe 2/2018 del mecanismo nacional de prevención de la tortura sobre lugares de privación de libertad que dependen de los HH. Ayuntamientos del Estado de Querétaro.
3. Informe 3/2018 del mecanismo nacional de prevención de la tortura sobre lugares de privación de libertad que dependen de los HH. Ayuntamientos del Estado de Jalisco.
4. Informe de supervisión 4/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre lugares de privación de libertad que dependen del Gobierno y de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.
5. Informe de supervisión ISP 5/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los centros de reinserción social del estado de Baja California.
6. Informe de supervisión ISP 6/2018 Centro de Tratamiento para adolescentes en Ensenada.
7. Informe de supervisión ISP 7/2018 Centro femenino de reinserción social Santa Martha Acatitla.
8. Informe de supervisión ISP 8/2018 de la Estación Migratoria de la Delegación Federal del Instituto Nacional de Migración Las Agujas.
9. Informe de supervisión ISP 9/2018 Sobre Centros de Reinserción Social Distritales y Regional en el Estado de Puebla.
10. Informe de supervisión ISP 10/2018 Sobre los Hospitales Psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal y Estado de la República Mexicana.
11. Informe de supervisión ISP 11/2018 Sobre el Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Cada Hogar para niñas Graciela Zubirán Villarreal

2019

En año 2019 el Mecanismo solo emitió tres informes de supervisión, de lo que se desprende que, a diferencia del año anterior, el Mecanismo Nacional redujo las visitas de supervisión para conocer las condiciones de detención y que tienen por objeto emitir recomendaciones puntuales a las autoridades competentes.

1. Informe de supervisión 1/2019 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre Casas Hogar y Centro de Asistencia Social en el Estado de Chihuahua.
2. Informe de supervisión 2/2019 del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura (MNPT) sobre casas hogar para adultos mayores en San Luis Potosí.

3. Informe de supervisión 3/2019 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre la Casa para Ancianos El Refugio A.C. en Tijuana, Baja California.

2020

Durante 2020 no se emitió ningún informe de supervisión, lo que evidencia la inexistencia de vigilancia de lugares de detención por parte del Mecanismo y por ende, el incumplimiento de sus obligaciones por parte del mismo Mecanismo.

Informes de seguimiento

Los informes de seguimiento se elaboran a partir de las visitas que tienen por objeto dar seguimiento a las recomendaciones emitidas mediante los informes de supervisión.

2018

Durante el año de 2018, se emitieron 10 informes de seguimiento a los informes de supervisión realizados en el mismo año, con excepción del Informe de supervisión ISP 10/2018 Sobre los Hospitales Psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal y Estado de la República Mexicana, dado que su informe de seguimiento se emitió en el año 2019.

1. Informe de seguimiento 01/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre lugares de privación de la libertad que dependen del gobierno y de la Fiscalía General del Estado de Querétaro.
2. Informe de seguimiento 2/2018, del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre lugares de privación de la libertad que dependen de los HH. Ayuntamientos del Estado de Querétaro.
3. Informe de seguimiento 3/2018, del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre lugares de privación de la libertad que dependen de los Honorables Ayuntamientos del Estado de Jalisco.
4. Informe de seguimiento 4/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre lugares de privación de la libertad que dependen del gobierno y fiscalía del Estado de Jalisco.
5. Informe de seguimiento 05/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre los centros de reinserción social del Estado de Baja California.
6. Informe de seguimiento 6/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre el Centro de Internamiento para Adolescentes en Ensenada, Baja California.
7. Informe de seguimiento ISP-7/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Sobre el centro femenino de reinserción social “Santa Martha Acatitla”, en la Ciudad de México.

8. Informe de Seguimiento ISP-8/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre la Estación Migratoria de la Delegación Federal del Instituto Nacional de Migración “Las Agujas”, en la Ciudad de México.
9. Informe sobre seguimiento 9/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre los centros de reinserción social, distritales y regional del Estado de Puebla.
10. Informe de seguimiento ISP-11/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sobre el Centro Nacional Modelo de atención, investigación y capacitación casa Hogar para niñas “Graciela Zubirán Villarreal”.

2019

En 2019 se emitió un solo informe que da seguimiento al informe de supervisión ISP 10/2018. No obstante, no se emitieron los informes de seguimiento relacionados con los informes de supervisión de 2019, como tampoco se hicieron durante el año 2020.

1. Informe de Seguimiento 10/2018 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los Hospitales Psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal, Ciudad de México y Estados de la República Mexicana.

2020

Durante 2020 no existe un solo informe de seguimiento.

Informes Especiales

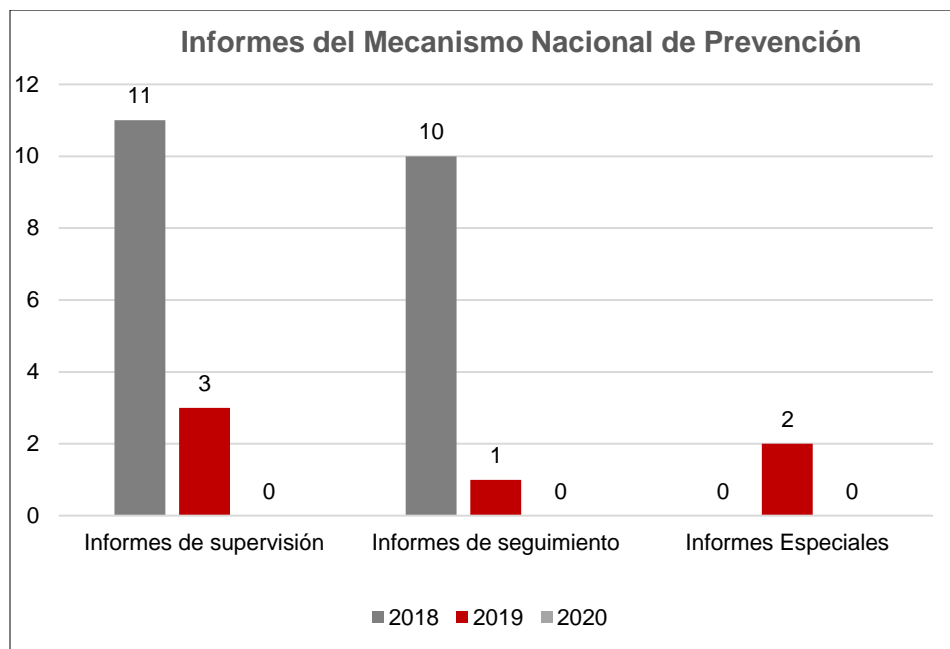
Los informes especiales abordan problemáticas específicas que enfrentan los centros de detención y centros e instituciones privadas de detención e interés público. Durante 2019 hubo sólo dos informes:

1. Informe especial del MNPT 1/2019. Sobre lugares de privación de la libertad que dependen de la Fiscalía General de la República y de las Procuradurías y/o Fiscalías Generales de los Estados y de la Ciudad México.
2. Informe especial del MNPT 2/2019. Sobre el centro de justicia de Valle de Chalco.

Conclusiones

Como se observa del análisis anterior, la labor del Mecanismo Nacional de Prevención en la supervisión de los distintos espacios de detención ha disminuido en el transcurso de los años. La mayor presencia y vigilancia se observaron el año 2018.

Durante 2020 no se emitió ningún informe, lo cual evidencia la falta de supervisión y seguimiento de las condiciones de detención, con fines de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Los resultados cuantitativos de esta actividad se muestran en el siguiente gráfico:



Gráfica 2. Informes del MNPT

Si bien las condiciones de aislamiento y sana distancia frente a la pandemia pueden dificultar la labor del Mecanismo Nacional para efectuar visitas de supervisión, es importante considerar que justo dicho aislamiento coloca a las personas en privación de la libertad ante situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad a prácticas arbitrarias por parte de agentes estatales, frente a la falta de fiscalización y observancia por el Mecanismo Nacional.

CAPÍTULO IV: ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADAS POR LA CNDH

Breves antecedentes de la acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad es una garantía constitucional o medio de control de la constitucionalidad, por medio de la cual puede plantearse la contradicción de una norma general con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), o con los tratados internacionales de los que México forma parte¹⁰¹.

Este medio de control constitucional tiene su fundamento en el artículo 105, fracción II, de la Constitución y se tramita exclusivamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Si la Corte declara que una norma es contraria a la Ley Suprema, ésta no podrá volver a tener vigencia ni aplicarse a persona alguna¹⁰². A diferencia del juicio de amparo, para promover una acción de inconstitucionalidad no es necesario acreditar una afectación directa a una persona, sino que la SCJN analiza de forma general el contenido de la norma y determina su constitucionalidad o inconstitucionalidad.¹⁰³

Con este recurso, se puede impugnar cualquier tipo de norma general, pero no procede contra actos de autoridad. Las sentencias emitidas por la Corte serán de carácter obligatorio, e incluso los argumentos citados dentro de éstas serán considerados jurisprudencia cuando sean aprobadas por un mínimo de ocho votos.¹⁰⁴

Historia de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la CNDH

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la CPEUM expresamente dispuso que la CNDH tiene atribuciones para presentar ante la SCJN la invalidez de aquellas normas generales que considere violan los derechos humanos consagrados en la Constitución y dentro de los treinta días naturales siguientes al que se hayan publicado en el respectivo medio oficial de divulgación¹⁰⁵.

El 14 de septiembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la cual otorga a la CNDH la facultad de interponer acciones de constitucionalidad con el fin de invalidar normas que vayan en

¹⁰¹ SCJN. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Diferencias entre ambos medios de control constitucional, en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=191381&Clase=DetalleTesisBL> (Consultada el 20 de noviembre de 2020).

¹⁰² Sistema de Información Legislativa, Acción de Inconstitucionalidad, Secretaría de Gobernación, en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=3> (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹⁰³ Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Consultada el 23 de noviembre de 2020)

¹⁰⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: Cámara de Diputados, 2020), artículo 105.

¹⁰⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: Cámara de Diputados, 2020), artículo 105.

contra de los derechos humanos estipulados en la Constitución. La importancia de dicha reforma radica en que, por primera vez, se abre la posibilidad de presentar un recurso de protección a derechos humanos sin necesidad de probar un agravio a una persona específica. Además, se contribuye a consolidar la noción de que la tutela de normas constitucionales es una forma de consolidar el Estado de Derecho y el pleno ejercicio de derechos en el país.¹⁰⁶

Posteriormente, en 2011, se promueve una nueva reforma que amplía la protección a los derechos humanos que pueden proveer las acciones de inconstitucionalidad al incluir dentro de su campo de acción los derechos consagrados en tratados internacionales firmados por México.

La primera acción de inconstitucionalidad promovida por la CNDH ocurrió el 24 de mayo de 2007. Radicada con el número de expediente 146/2007, en ella se impugnaban algunos artículos del Código Penal para el Distrito Federal y de la Ley de Salud para el Distrito Federal¹⁰⁷. En esta acción, el presidente de la CNDH planteó que los artículos impugnados contravenían el derecho a la vida desde la concepción ya que el derecho a la vida del producto no puede ser disminuido frente a la libertad de otra persona. La autodeterminación de la mujer se encuentra antes de ejercer el derecho a la procreación y la faceta de responsabilidad que comporta el ejercicio de la libertad sexual implica que se evalúe la situación antes de ejercer el derecho, ya que después estará limitada por la vida del producto y el progenitor y no se puede otorgar un derecho fundamental con el propósito de anular otro. Son derechos con diferente rango, ya que sin vida no hay derechos¹⁰⁸. La SCJN resolvió reconociendo la validez de los artículos impugnados¹⁰⁹.

El número de acciones de inconstitucionalidad interpuestas durante los mandatos de las últimas cuatro presidencias de la CNDH ha sido variable. Durante el periodo de 2006-2009, presidido por José Luis Soberanes Fernández, se promovieron 15 acciones de inconstitucionalidad. Posteriormente, en el periodo 2009-2014, durante la presidencia de Raúl Plascencia Villanueva, el número de demandas de acción de inconstitucionalidad presentadas fue 24. En el periodo 2014-2019, presidido por Luis Raúl González, se presentaron 220 demandas de acción de inconstitucionalidad. Finalmente, bajo la

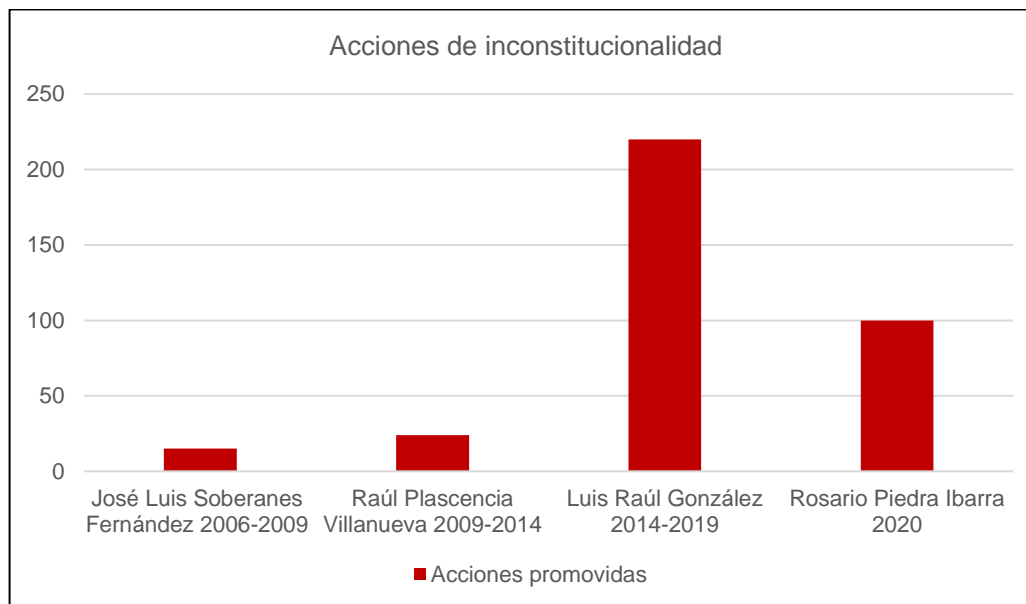
¹⁰⁶ Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Consultada el 23 de noviembre de 2020).

¹⁰⁷ Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹⁰⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 148/2007, en: <https://web.ua.es/es/observatoriodoxa/documentos/sentencia-constitucionalidad-146-2007.pdf> (Consultada el 18 de noviembre de 2020).

¹⁰⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3350/5.pdf> (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

presidencia de Rosario Piedra Ibarra, en lo que va del año 2020 se han presentado 100 acciones de inconstitucionalidad¹¹⁰.



Gráfica 1. Elaborada con información pública de la CNDH

Para este informe, el periodo de estudio elegido para realizar un análisis de las acciones de inconstitucionalidad más importantes interpuestas por la CNDH es el comprendido entre los años 2018 y 2020. Lo anterior, con el objetivo de analizar el trabajo que realiza la Comisión y su pertinencia, para identificar áreas de oportunidad y hacer recomendaciones que contribuyan a un mejor seguimiento de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión.

Acciones de inconstitucionalidad resueltas durante 2018¹¹²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió 27 acciones de inconstitucionalidad de las 53 promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 2018.

En 17 de esos casos, el Pleno de la Corte declaró la invalidez de al menos un artículo que implicaba una transgresión a los derechos humanos de las personas¹¹³. En algunos casos, la SCJN realizó una interpretación conforme a las leyes que se impugnaron y, en tres asuntos, los congresos locales que las promovieron decidieron modificar sus normas

¹¹⁰ Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹¹¹ Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹¹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Anual de Actividades 2018, en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40070> (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹¹³ El último párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que “Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.”

antes de que el Pleno emitiera su sentencia para evitar violaciones a los derechos fundamentales y en el resto determinó su validez.

Resumen del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018	
Normas generales detectadas	2,652
Normas estimadas inconstitucionales	189
Demandas promovidas	53
Acciones de inconstitucionalidad resueltas	27

Durante 2018, se abordaron temas como el cobro de derecho de alumbrado público; cobro por registrar a una persona recién nacida; la doble tipificación de delitos como el secuestro, desaparición forzada y tortura en leyes estatales y generales; el cobro por el acceso a información pública; el matrimonio igualitario; la Ley de seguridad interior; la discriminación a personas mexicanas por naturalización al negarles acceso a ciertos trabajos; la objeción de conciencia en temas de derechos sexuales y reproductivos; los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; los derechos de personas con discapacidad, y la seguridad social, entre otros.

Acciones de inconstitucionalidad resueltas durante 2019¹¹⁴

Durante este año, la CNDH presentó 87 acciones de inconstitucionalidad, de las cuales la SJCN resolvió 58.

Resumen del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019	
Normas generales detectadas	4,243
Normas estimadas inconstitucionales	500
Demandas promovidas	87
Acciones de inconstitucionalidad resueltas	58

Durante este año las acciones de inconstitucionalidad estuvieron relacionadas con temas como el cobro desproporcionado por acceso a la información pública; el cobro de derecho de alumbrado público; el cobro al registrar a una persona recién nacida; la discriminación a personas mexicanas por naturalización al negarles el acceso a ciertos puestos de trabajo; la protección del derecho a la vida desde la concepción; la prohibición aplicada a las personas declaradas desaparecidas y posteriormente localizadas, que les impedía reclamar frutos o rentas de sus bienes; la Ley del Uso de la Fuerza; la Ley de Guardia Nacional; la detención de niños, niñas y adolescentes hasta durante seis horas de forma injustificada; la *Ley Bonilla*; la objeción de conciencia; la discriminación a personas con antecedentes penales para acceder a cargos públicos; la extinción de dominio, y el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, entre otros.

Acciones de inconstitucionalidad resueltas durante 2020¹¹⁵

En lo que va de 2020, la CNDH presentó 100 acciones de inconstitucionalidad, de las cuales la SJCN no resolvió alguna de ellas. No se tienen los datos de las normas

¹¹⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Anual de Actividades 2019, en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50070> (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹¹⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad, en: <https://www.cndh.org.mx/tipo/209/accion-de-inconstitucionalidad> (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

generales detectadas ni de las normas estimadas inconstitucionales, ya que el informe anual de la CNDH se publicará en 2021.

Resumen del 1 de enero al 17 de noviembre de 2020	
Demandas promovidas	100
Acciones de inconstitucionalidad resueltas	0

Las acciones de 2020 abordaron temas como el matrimonio igualitario; el derecho a la consulta y la participación activa de las personas con discapacidad; la situación de las personas afro mexicanas y de los pueblos y comunidades indígenas; el cobro del alumbrado público; el cobro desproporcionado por el acceso a la información pública; el respeto a la vida desde la concepción como objetivo de la educación; el cobro por el registro de una persona recién nacida; la indebida supletoriedad de normas en materia de desaparición forzada; los requisitos discriminatorios para acceder a un cargo público; el acceso a la seguridad social; supuestos de violencia familiar, etcétera.

Las acciones de inconstitucionalidad más relevantes de 2018 a 2020

A continuación, se muestran las acciones de inconstitucionalidad que se consideran más relevantes del periodo 2018-2020, ya que las normas impugnadas vulneraban derechos humanos de grupos vulnerables como la comunidad LGBTTTIQ (Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero, Travesti, Transexual, Intersexual, Queer), las mujeres; las personas con discapacidad, y las comunidades y los pueblos indígenas.

Ley de Seguridad Interior

La CNDH impugnó la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior (LSI), ya que esta no atendía los problemas de seguridad y justicia que enfrenta el país conforme a un marco jurídico compatible con el texto constitucional y convencional que garantizara en todo momento los derechos y libertades básicas de las personas¹¹⁶.

La LSI regulaba de manera deficiente los supuestos normativos relativos a la seguridad interior, los riesgos y amenazas a la misma, así como los principios que regían el uso legítimo de la fuerza¹¹⁷.

La redacción de la LSI vulneraba el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad al establecer una invasión de competencias mediante la posibilidad de que se ejecuten actividades materialmente de seguridad pública por parte de Fuerzas Armadas,

¹¹⁶ Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹¹⁷ Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

incluso por sí mismas, sin necesidad de solicitar apoyo a las autoridades civiles, lo cual sujetaba a estas últimas al mando y coordinación de las autoridades militares.¹¹⁸

El Pleno de la SCJN consideró procedente y fundada la demanda promovida por la Comisión Nacional, al estimar que el Congreso de la Unión no tiene competencia para expedir una ley en materia de seguridad interior¹¹⁹.

Matrimonio entre personas del mismo sexo

Diversos Códigos Civiles de diferentes estados de la República, como el de Nuevo León, Chiapas, Puebla, Baja California y Aguascalientes establecen que el Estado reconoce como requisito para contraer matrimonio la unión legítima de un solo hombre y una sola mujer, para procurar su ayuda mutua, guardarse fidelidad, perpetuar la especie y crear entre ellos una comunidad de vida permanente¹²⁰.

Así, el prever erróneamente la figura del matrimonio como un derecho orientado a salvaguardar la perpetuación de la especie, de acuerdo con la CNDH tiene como consecuencia la transgresión al reconocimiento de la dignidad humana, como derecho fundamental, del que deriva, entre otros, el libre desarrollo de la personalidad, consistente en el derecho de todo individuo a elegir, en forma libre y autónoma, cómo vivir su vida, lo que implica entre una multiplicidad de posibilidades y opciones, la libertad de contraer o no matrimonio; la de procrear o no hijos, en su caso, decidir cuántos; la de elegir libremente sus preferencias sexuales; y la de compartir o no su vida con otra u otras personas, con independencia de su sexo y/o género, sin anular o menoscabar los derechos o libertades de las personas, procurando en todo momento la protección más amplia a las personas¹²¹. Esta acción continúa en trámite.

Protección de la vida desde la concepción

La CNDH impugnó disposiciones de los estados de Veracruz, Sinaloa y Nuevo León, que establecen una protección de la vida desde el momento de la concepción. Actualmente, dichas acciones se encuentran en trámite y pendientes de resolver. Estas disposiciones tienen como consecuencia que se prohíba que las personas puedan interrumpir legalmente el embarazo. La CNDH consideró que la protección absoluta del derecho a la vida desde el momento de la concepción, afecta desproporcionadamente el ejercicio de otros derechos fundamentales reconocidos constitucional y convencionalmente, como los de libre desarrollo de la personalidad, a la vida privada, a la dignidad humana en su

¹¹⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad Ley de Seguridad Interior, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹¹⁹ Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹²⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 29/2018, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc-Inc-2018-29.pdf> (Consultada el 18 de noviembre de 2020).

¹²¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 29/2018, en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc-Inc-2018-29.pdf> (Consultada el 18 de noviembre de 2020).

vertiente de elegir libremente su plan de vida a la familia, a decidir el número de hijos(as) que desean tener, entre otras libertades y derechos relacionados a la salud reproductiva, particularmente de las mujeres¹²².

Objeción de conciencia en temas de derechos sexuales y reproductivos

La CNDH presentó una demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de las modificaciones a la Ley General de Salud que permiten la objeción de conciencia por parte del personal médico y de enfermería del Sistema Nacional de Salud¹²³ y otra contra la Ley de Salud del Estado de Morelos¹²⁴.

En su acción de inconstitucionalidad, la CNDH estableció que la norma impugnada vulnera los derechos a la salud -específicamente la salud sexual y reproductiva- seguridad jurídica, integridad personal, vida, a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos y al libre desarrollo de la personalidad. Además, incumple con la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y los principios de legalidad y supremacía constitucional, por las siguientes razones: realiza una indebida restricción al derecho a la salud no prevista en la Constitución Federal, ya que la deficiente regulación de la objeción de conciencia vulnera el derecho a la salud, al no garantizar que haya en las instituciones de salud personal médico y de enfermería no objetor. También hace nugatorio (es decir, inefectivo) el ejercicio de otros derechos como la integridad personal, la vida, las libertades sexual y reproductiva, a la igualdad, y a decidir de manera libre el número y espaciamiento de los hijos¹²⁵.

Esta acción de inconstitucionalidad aún se encuentra pendiente de resolución.

Derechos de los pueblos y comunidades indígenas

La CNDH interpuso acciones de inconstitucionalidad en contra del decreto de reformas a la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero¹²⁶, además de normas que afectaban a pueblos y comunidades indígenas de los estados de Sinaloa, Yucatán e Hidalgo, para cuya promulgación no existió una consulta previa e informada¹²⁷.

¹²² Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Anual de Actividades 2018, en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40070> (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹²⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Síntesis de las Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por la CNDH, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/nodos/50302/content/files/Anexo_%20Acciones%20de%20Inconstitucionalidad%202019.pdf (Consultada el 18 de noviembre de 2020).

¹²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 54/2018, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_54.pdf (Consultada el 18 de noviembre de 2020).

¹²⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Anual de Actividades 2018, en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40070> (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Anual de Actividades 2019, en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50070> (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

Las leyes controvertidas por la CNDH vulneran los derechos a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas, al reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, a la educación bilingüe de los pueblos y comunidades indígenas y al acceso a la información, así como los principios de máxima publicidad y de progresividad y no regresividad, toda vez que: 1) no se realizó la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas de normas que les afectan directamente, y 2) se contempla como sujetos de derechos exclusivamente a los pueblos indígenas y no a las comunidades¹²⁸.

Con estas resoluciones, se garantiza el respeto y protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados de conformidad con los estándares nacionales e internacionales aplicables, a fin de que se tome en cuenta de manera efectiva la totalidad de sus derechos al expedirse medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles directamente¹²⁹.

Desaparición forzada

La CNDH interpuso acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Ley para la Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza y la Ley que Regula el Procedimiento para la Emisión de la Declaratoria de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de San Luis Potosí¹³⁰.

Las normas mencionadas anteriormente impiden que las personas cuya ausencia ha sido declarada y que han sido localizadas con vida, puedan reclamar frutos o rentas de sus bienes, presumiendo con base en indicios falsos que fingió su desaparición para evadir sus responsabilidades, por lo cual se estima que dichas normas vulneran el derecho de seguridad jurídica, debido proceso, garantía fundamental de audiencia, así como la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos¹³¹.

La SCJN estimó procedentes y fundadas estas acciones por lo que se declaró la invalidez de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Ley para la Declaración

¹²⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_81.pdf (Consultada el 18 de noviembre de 2020).

¹²⁹ Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹³⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Síntesis de las Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por la CNDH, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/nodos/50302/content/files/Anexo_%20Acciones%20de%20Inconstitucionalidad%202019.pdf (Consultada el 18 de noviembre de 2020).

¹³¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucional 44/2019, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Acc_Inc_2019_44.pdf (Consultada el 18 de noviembre de 2020).

Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza y la Ley que Regula el Procedimiento para la Emisión de la Declaratoria de Ausencia de Personas Desaparecidas en el Estado de San Luis Potosí.

Ley de la Guardia Nacional

La CNDH impugnó la Ley de la Guardia Nacional (LGN), al considerar que transgredía los derechos a la seguridad jurídica, a la intimidad, a la privacidad, a la protección de datos personales, a la seguridad personal, a la integridad personal, a la igualdad y a no discriminación, a la libertad de trabajo, a ocupar un cargo o empleo en el servicio público, al descanso laboral; los principios de legalidad, taxatividad, presunción de inocencia, de reinserción social; la prohibición de injerencias arbitrarias, así como las obligaciones de respetar, promover y proteger los derechos humanos y de sancionar la tortura y la desaparición forzada en atención a su gravedad¹³².

Algunos de los conceptos de invalidez planteados fueron¹³³:

- Inspección, vigilancia, y verificación de personas migrantes sin fundamento.
- Requisitos discriminatorios para incorporarse a la Guardia Nacional consistentes en no estar sujeto o vinculado a proceso penal ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia, o haber terminado el servicio de alguna institución de seguridad pública bajo cualquier forma.
- Omisión de establecer las formalidades esenciales del procedimiento para escuchar a la persona infractora de un deber de disciplina.
- Sanción consistente en no poder disponer del tiempo libre hasta por 15 días.
- Omisión de tomar en cuenta la gravedad de los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y desaparición forzada.
- Indeterminación de los tipos penales, contrario al principio de taxatividad.

Esta acción continúa pendiente de resolución.

Ley Nacional del Uso de la Fuerza

La CNDH impugnó la Ley Nacional de Uso de la Fuerza, planteando tres conceptos de invalidez en los términos siguientes: 1) omisiones legislativas relativas al ejercicio obligatorio; 2) imprecisión en la definición de conceptos relacionados con el uso de la fuerza, e 3) incertidumbre respecto de la posibilidad de usar la fuerza durante las manifestaciones¹³⁴.

¹³² Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Consultada el 17 de noviembre de 2020).

¹³³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 62/2019, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc_Inc_2019_62.pdf (Consultada el 19 de noviembre de 2020).

¹³⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 64/2020, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc_Inc_2016_64.pdf (Consultada el 19 de noviembre de 2020).

La ley genera incertidumbre jurídica respecto de su aplicación, dado que permite interpretar que existe la posibilidad de autorizar el uso de la fuerza letal en los operativos desde su planeación, sin que exista una agresión real, actual e inminente; además, genera inseguridad jurídica, debido a que da pauta a la posibilidad de hacer uso de los distintos niveles de la fuerza pública, incluso la utilización de armas de fuego o de fuerza letal cuando, a juicio de la autoridad las manifestaciones sean ilícitas o se tornen violentas¹³⁵. Respecto de esta acción aún no existe una resolución por parte de la SCJN.

Discriminación en razón de la lengua indígena para proporcionar información de salud reproductiva

El último párrafo del artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán establece que la información y orientación en materia de salud reproductiva y de planificación familiar que se otorgue en comunidades indígenas deberá proporcionarse exclusivamente en español y en lengua maya. Ello se traduce en que la norma no tomó en cuenta que en esa entidad federativa existen personas indígenas que hablan otras lenguas; lo cual conlleva la invisibilidad de otros grupos que forman parte de la diversidad étnica y cultural en México. Consecuentemente, la disposición resulta como discriminatoria y contraria al derecho de igualdad, ya que realiza distinciones injustificadas entre las personas indígenas en razón de la lengua que hablan, lo cual, adicionalmente, obstaculiza su acceso a información relacionada con el ejercicio de su derecho a la salud¹³⁶.

La acción sigue en trámite, por lo que aún no existe resolución.

Falta de consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad

La CNDH presentó ante la SCJN demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de los numerales 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68 contenidos en el Capítulo VIII, denominado “De la educación inclusiva”, así como de los diversos 106, último párrafo, en la porción normativa a partir del 4o. grado de primaria, y 109, todos de la Ley General de Educación¹³⁷.

Se promovió la acción al considerar que se vulnera el derecho de consulta estrecha y activa con las personas con discapacidad, a la igualdad y no discriminación, a la participación y a la educación; los principios de legalidad y de reserva de ley, así como la obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos. La Comisión considera que, al momento de legislar o de tomar otro tipo de decisiones políticas trascendentales que atañen a las personas con discapacidad, es imperativo que el Estado busque abrir espacios y canales idóneos para que exista un diálogo eficaz con la finalidad de alcanzar los acuerdos necesarios con referidos sectores. De cumplirse lo

¹³⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 64/2016, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc_Inc_2016_64.pdf (Consultada el 19 de noviembre de 2020).

¹³⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 109/2020, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-02/Acc_Inc_2020_109.pdf (Consultada el 19 de noviembre de 2020).

¹³⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 121/2019, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Acc_Inc_2019_121.pdf (Consultada el 19 de noviembre de 2020).

anterior, las personas con discapacidad estarían en posibilidad de manifestar su pleno consentimiento previo, libre e informado y, con ello, llegar a un convenio con las autoridades correspondientes, adoptando las medidas conjuntamente y de la mejor manera en que se adapten a sus necesidades¹³⁸.

La figura del “pin parental”

La figura del “pin parental” establecida en el artículo 4° de la Ley de Educación del estado de Aguascalientes permite que se autoricen contenidos morales, sexuales y de valores en planes educativos, así como falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y a las personas con discapacidad¹³⁹.

La Ley de Educación permite que los padres de familia, según sus convicciones, otorguen su autorización respecto de la impartición de los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores, para niñas, niños y adolescentes. Por lo anterior, al conceder mencionada potestad, la norma transgrede diversos derechos humanos de la infancia, sobre todo el de la educación, bajo su característica integral, pues obstaculiza que se promueva una enseñanza sexual y reproductiva humana, misma que conforme al mandato del artículo 3° de la Constitución es obligatoria¹⁴⁰.

Esta acción aún no ha sido resuelta por la SCJN.

Conclusiones y áreas de oportunidad

En el presente informe se muestra claramente el incremento en la promoción de acciones de inconstitucionalidad desde el año 2018 hasta la actualidad. Asimismo, se percibe que la CNDH promueve acciones que controvierten leyes, normas o decretos que notoriamente van en contra de los derechos humanos.

Es importante notar que incluso cuando se presenta información de carácter cuantitativo, la información y el análisis que derivan de ésta son limitados, ya que no nos hablan sobre la efectividad -o ineffectividad- de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la CNDH.

Es por esto que el apartado hace énfasis en el análisis cualitativo de las acciones con el objetivo de encontrar ciertos temas recurrentes y patrones en el actuar de la Corte con respecto a este mecanismo.

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad que se promueven en contra de leyes fiscales, el problema es que éstas pierden su vigencia cada año, por lo que en la mayoría

¹³⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 121/2019, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Acc_Inc_2019_121.pdf (Consultada el 19 de noviembre de 2020).

¹³⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 207/2020, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-08/Acc_Inc_2020_207.pdf (Consultada el 19 de noviembre de 2020).

¹⁴⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acción de Inconstitucionalidad 207/2020, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-08/Acc_Inc_2020_207.pdf (Consultada el 19 de noviembre de 2020).

de las ocasiones al momento en que la SCJN conoce del asunto, las acciones se sobresean porque la ley objeto de la demanda ya ha perdido su vigencia.

En el mismo sentido, existen diversas acciones de inconstitucionalidad sobre temas muy relevantes para el momento histórico en el que nos encontramos como derechos de las personas LGTBTTIQ, derechos de los pueblos y comunidades indígenas, derechos de personas con discapacidad, cuestiones de género como derechos sexuales y reproductivos, objeción de conciencia, educación sexual integral y uso de la fuerza, pero, como se observa en este apartado, existen acciones que se presentaron desde el 2018 y la SCJN todavía no resuelve por lo que dichas acciones quedan olvidadas y sin utilidad.

Por este motivo, es importante que la CNDH evalúe el uso de otro tipo de mecanismos, como comunicados, ruedas de prensa, posicionamientos públicos, alianzas con la academia, etc. para presionar a la SCJN a que resuelva las acciones de inconstitucionalidad que impugnan leyes que violan derechos humanos de grupos vulnerables como las anteriormente mencionadas.

Por último, se considera importante, la creación y desarrollo por parte de la CNDH de un mecanismo de seguimiento cualitativo a las acciones de inconstitucionalidad presentadas, ya que en los informes anuales solo se hace un seguimiento cuantitativo, es decir, cuántas acciones se presentaron, el estado en el que se encuentran y de ser así, el sentido en el que fueron resueltas, pero no existe información debidamente documentada sobre el cumplimiento de los Estados o la Federación, según sea el caso, de lo decidido por la SCJN. Dicho seguimiento, contribuiría a proveer un panorama mucho más certero sobre el impacto que tienen las acciones de inconstitucionalidad y si éstas están cumpliendo su objetivo, que es el pleno ejercicio de los derechos humanos en la sociedad mexicana.

CAPÍTULO V: RECOMENDACIONES DE LA CNDH

La evolución de las recomendaciones de la CNDH en el marco jurídico mexicano

Las recomendaciones forman parte de instrumentos más relevantes con que cuenta la Comisión Nacional para la protección de los derechos humanos. Aun cuando legalmente se establece que no son obligatorias¹⁴¹, la autoridad moral del *Ombudsperson* da a las recomendaciones “dientes” para convertirlas en los instrumentos más vigorosos con que cuenta la Comisión Nacional para la protección de los derechos humanos y el señalamiento cuando se cometen violaciones a los mismos.

A lo largo de su existencia, la CNDH ha sufrido importantes reformas constitucionales y normativas las cuales han dotado a la institución nacional de atribuciones para la emisión de recomendaciones que denuncien las violaciones de derechos humanos que se cometen en el país.

La última reforma que se ha dado al apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluyó varios aspectos relacionados con las recomendaciones.

En primer lugar, los funcionarios públicos que no acepten las recomendaciones deben dar las razones de esa decisión, tema relevante para avanzar en la obligatoriedad de las resoluciones de la CNDH. De acuerdo con el texto constitucional vigente:

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.¹⁴²

En segundo término, se amplía el mandato para conocer de quejas por violaciones de derechos humanos. Hasta 2011, la CNDH y demás organismos públicos de derechos humanos en México no podían conocer de materias jurisdiccionales, electorales y laborales. Con la reforma se otorga mandato a conocer de asuntos laborales¹⁴³.

En tercer y último lugar, se traslada la obligación de investigar violaciones graves de derechos humanos que anteriormente tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴⁴.

¹⁴¹ “Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.” Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 102, apartado B, párrafo segundo.

¹⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 102, apartado B, párrafo segundo.

¹⁴³ Actualmente, el texto constitucional señala que “[e]stos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.”

¹⁴⁴ Anteriormente, el artículo 97 constitucional señalaba lo siguiente:

Si bien la CNDH ya tenía este mandato y había emitido una serie de recomendaciones al respecto, la reforma constitucional fortaleció ese mandato, delegando la facultad a la CNDH, la cual “podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.”¹⁴⁵

Es importante señalar que una de las prioridades que ha externado la actual presidenta de la CNDH, Rosario Piedra Ibarra, es justamente reformar la Constitución y la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a fin de que se estipule la obligatoriedad de las recomendaciones¹⁴⁶.

Como se ha explicado en el capítulo relativo a su estructura, la CNDH cuenta con seis visitadurías generales, las cuales son las encargadas de tramitar las quejas presentadas por actos u omisiones de autoridades que violen derechos humanos, y también tienen la obligación de resolver las inconformidades que le son presentadas como una segunda instancia en el sistema de OPDH (organismos públicos de derechos humanos) en México¹⁴⁷.

El artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional establece que, concluida “la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad [...]”. A su vez, el artículo 125 del Reglamento Interno de la CNDH detalla las causales por las cuales se puede concluir un expediente, entre las que se encuentran la emisión de una recomendación (fr. III) o por

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar algunos o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el ejecutivo federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal. La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

¹⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 102, apartado B, último párrafo.

¹⁴⁶ En un comunicado señaló que:

... el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que tendrá que reformarse, el cual establece que: El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas establecerán organismos de protección de los derechos humanos..., los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público... formularán recomendaciones públicas no vinculantes, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas...

CNDH. *La Nueva CNDH a 30 Años de su Creación*. Comunicado de Prensa DG/171/2020 de 7 de junio, 2020.

¹⁴⁷ De acuerdo con su Reglamento Interno, la CNDH puede resolver recursos de queja y de impugnación. Los primeros tienen que ver con las omisiones o inactividad de algún OPDH (art. 149). Los segundos proceden, de acuerdo con el artículo 159 de esa norma, en los siguientes supuestos:

- I. En contra de las resoluciones definitivas dictadas por un organismo local que le ocasionen algún perjuicio al quejoso. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos;
- II. En contra de recomendaciones dictadas por organismos locales, cuando a juicio del quejoso éstas 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.

“haberse solucionado el expediente de queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo” (fr. IX)

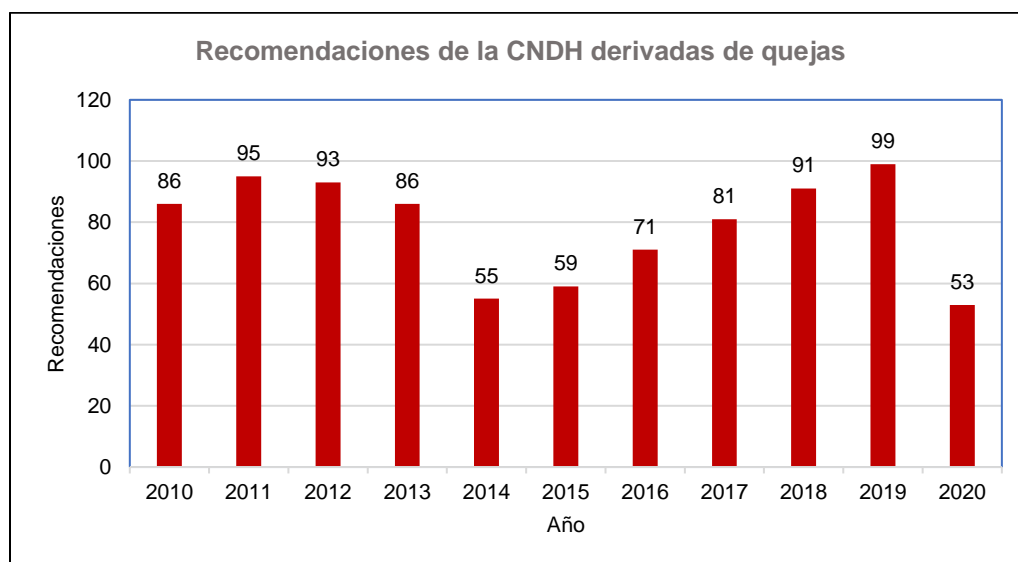
En el presente apartado se abordará la fracción III, es decir, las recomendaciones emitidas por la CNDH. El periodo de análisis abarca del 1º de enero de 2018 al 7 de diciembre de 2020, con el fin de hacer un análisis comparativo entre la última parte de la administración de Luis Raúl González Pérez y la de Rosario Piedra Ibarra. La comparación numérica y temática tendrá por objetivo verificar si ha habido algún cambio en la actuación de la CNDH en el trámite de uno de los principales instrumentos que tiene para la protección de derechos humanos.

Las siguientes secciones detallan los tres tipos de recomendaciones que puede emitir la Comisión Nacional: los relacionados con expedientes de queja (casos), los relativos a violaciones graves a los derechos humanos y las recomendaciones generales.

Recomendaciones por quejas presentadas

La CNDH puede emitir recomendaciones por actos u omisiones de autoridades federales (aunque puede atraer las relacionadas con autoridades locales). Las recomendaciones derivadas de quejas se emiten cuando se demuestran esos supuestos, entre otros requisitos formales y cuando no tiene que ver con una grave violación de derechos humanos.

Una de las críticas constantes que ha tenido la CNDH es la baja cantidad de recomendaciones emitidas en relación con el número de quejas que recibe anualmente. En los últimos diez años, ha habido una variación de comportamiento la Comisión Nacional, como se demuestra en la siguiente gráfica:



Gráfica 1. Elaborada a partir de la información de la CNDH

A partir de la información presentada, es evidente que los años con menos emisión de recomendaciones por casos han sido 2014, 2015 y 2020, siendo este último el año con menor cantidad de instrumentos emitidos por la Comisión Nacional¹⁴⁸.

En el periodo bajo análisis (2018-2020), la tendencia de emisión de una pequeña cantidad de recomendaciones se ve reflejada en la información numérica que se incluye en el siguiente apartado.

Recomendaciones emitidas en 2018

En 2018 registró 9,002 expedientes de queja y emitió 91 recomendaciones (equivalente al 1.01% del total). De esas recomendaciones, ocho de ellas respondieron a recursos de impugnación resueltos¹⁴⁹ y una más a un recurso de queja¹⁵⁰.

Adicionalmente, según la información aportada por la CNDH, las autoridades a las que se emitieron el mayor número de recomendaciones en ese año fueron tanto federales como estatales:



Gráfica 2. Reproducida de una elaborada por la CNDH para su informe anual 2018

Como se evidencia de la gráfica anterior, la falta de atención médica adecuada ha sido la principal causa de la emisión de recomendaciones. Concretamente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) obtuvo 21 recomendaciones atribuibles a actos y omisiones de funcionarios en las oficinas centrales, en hospitales de distinta índole (de zona, de especialidades, rurales, clínicas y unidades familiares¹⁵¹). Eso corresponde a casi una cuarta parte (23%) de la totalidad de recomendaciones emitidas.

Es importante señalar que, durante 2018, dentro de las principales autoridades responsables no sobresalieron otras instituciones de salud salvo el IMSS. Asimismo, los temas que abarcan las recomendaciones son varios, entre otros: negligencia que derivó

¹⁴⁸ El corte de esa información es al 7 de diciembre de 2020. En las siguientes semanas esa información podría variar si se emiten más recomendaciones.

¹⁴⁹ Las recomendaciones son las siguientes: 7/2018, 8/2018, 23/2018, 45/2018, 57//2018, 70/2018, 78/2018 y 88/2018.

¹⁵⁰ Véase Recomendación 63/2018.

¹⁵¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Información obtenida del sitio web de la CNDH, apartado relacionado con recomendaciones, en: <https://www.cndh.org.mx/tipo/1/recomendacion> (Consultada el 2 de diciembre de 2020).

en la muerte de niños y niñas recién nacidas y por nacer; actos de discriminación en el acceso a la salud; falta de atención médica a niños y niñas en hospitales públicos; y falta de información adecuada en materia de salud.

El segundo lugar de autoridades con mayor número de recomendaciones emitidas se encuentran las instituciones de seguridad: la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (Semar), las que acumulan un total de 19 recomendaciones, que significa un 20.87% de la totalidad de las emitidas durante el año que se analiza. Los hechos violatorios varían, pero se concentran en detenciones y retenciones arbitrarias, uso desproporcional de la fuerza, ejecuciones extrajudiciales, exhibición indebida de personas en medios de comunicación, inviolabilidad de domicilios, tortura, malos tratos y violencia sexual. En varios de estos hechos las víctimas fueron mujeres, así como niños, niñas y adolescentes.

En tercer lugar, se encuentran los temas relacionados con la impunidad, omisiones y falta de investigación penal por parte de la entonces Procuraduría General de la República (PGR) y la Fiscalía General del Estado de Chiapas, las cuales obtuvieron de manera conjunta 18 recomendaciones. Esto equivale a un 19.78% de la totalidad de las mismas. Entre los hechos violatorios se encuentran los siguientes: falta debida diligencia ministerial (incluyendo en la búsqueda e investigación de personas desaparecidas), violaciones al derecho a la verdad, irregularidades en cateos (exceso o ilegalidad) y la práctica de pruebas innecesarias a migrante víctima del delito, entre otras.

En cuarto y último lugar, la atribución de responsabilidad a los gobiernos de Chiapas¹⁵² y Veracruz¹⁵³ es por temas diversos, y no es menor que también la principal autoridad en temas de medio ambiente se encuentre dentro de la lista de la CNDH. En conjunto, obtuvieron un 8.79% del total de las recomendaciones emitidas.

Este último grupo de autoridades señaladas es importante dado que, a diferencia de las otras instituciones (salvo las fiscalías), todas las demás instituciones son federales, lo cual no pone en duda la competencia de la CNDH. Empero, tratándose de gobiernos estatales o municipales, cualquier otro OPDH podría conocer de las quejas presentadas. Lo relevante es la actuación diferenciada que puede dar la Comisión Nacional al tramitar las quejas que tienen un grado de complejidad importante, como el de 971 personas

¹⁵² En el caso de Chiapas, las recomendaciones emitidas tienen que ver con los siguientes temas: Recomendación 10/2018 (violación a los derechos humanos a la seguridad personal y al acceso de justicia), Recomendación 66/2018 (violaciones a la libre determinación y acceso a la justicia en agravio de la comunidad indígena tseltal del municipio de Oxchuc), Recomendación 87/2018 (caso de personas víctimas de desplazamiento forzado interno en diversas comunidades sucedido en los municipios de Chalchihuitán y Chenalhó) y Recomendación 90/2018 (caso de 971 personas víctimas de desplazamiento forzado interno en diversas comunidades del municipio de Chenalhó). Algunas de estas recomendaciones incluyen a otras dependencias estatales (como la fiscalía), así como autoridades municipales o federales.

¹⁵³ En el caso de Veracruz, dos de las recomendaciones fueron a partir de recursos de impugnación presentados (Recomendaciones 7/2018 y 70/2018). La Recomendación 32/2018 fue por “violaciones a la seguridad social, libertad de reunión, trato digno e integridad personal y libertad de expresión, así como al derecho a la justicia, en su modalidad de procuración de justicia”; y la Recomendación 80/2018, por “violaciones a la seguridad jurídica y al acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en agravio de V2, V3, V4 y V5, derivado del homicidio de V1, periodista del estado de Veracruz”.

desplazadas forzosamente en Chiapas (90/2018), la trata de indígenas jornaleros en Colima (15/2018) o el inadecuado tratamiento de residuos sólidos en Guerrero (47/2018). En todos esos casos, existe un involucramiento de autoridades de dos o tres niveles de gobierno.

Finalmente, durante 2018, la estrategia de comunicación de la CNDH fue inconstante, ya que 45¹⁵⁴ de las 91 recomendaciones tuvieron comunicado de prensa mientras que en las otras 46 no¹⁵⁵. Los criterios que obedecían a esa decisión no eran claros. Esto es importante dado que la difusión que hace la CNDH sobre su trabajo genera atención pública de sus recomendaciones, genera presión para que las autoridades las acepten y mantiene el interés en el cumplimiento de las mismas.

Recomendaciones emitidas en 2019

En 2019, la CNDH registró 11,912 expedientes de queja y emitió 99 recomendaciones¹⁵⁶. Aún con el porcentaje muy limitado de estas (que equivale al 0.83% del total de las quejas recibidas), el año de 2019 fue el más productivo por parte de la Comisión Nacional en la última década en este sentido.

De las 99 recomendaciones emitidas, una fue emitida por el incumplimiento a una conciliación¹⁵⁷, nueve resolvieron recursos de impugnación¹⁵⁸ y una más fue adoptada a partir del recurso de queja promovido por “la dilación e inactividad manifiesta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México”.¹⁵⁹

En las 88 recomendaciones restantes (que no están relacionadas con la resolución de recursos interpuestos), las principales autoridades señaladas en las recomendaciones fueron las siguientes:

¹⁵⁴ Las recomendaciones que sí contaron con comunicados de prensa fueron las siguientes: 3/2018, 7/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018, 12/2018, 13/2018, 17/2018, 24/2018, 25/2018, 26/2018, 28/2018, 30/2018, 32/2018, 34/2018, 36/2018, 39/2018, 40/2018, 41/2018, 44/2018, 47/2018, 48/2018, 49/2018, 52/2018, 53/2018, 54/2018, 57/2018, 58/2018, 62/2018, 67/2018, 68/2018, 76/2018, 78/2018, 80/2018, 81/2018, 82/2018, 83/2018, 84/2018, 85/2018, 86/2018, 87/2018, 88/2018, 89/2018, 90/2018 y 91/2018.

¹⁵⁵ Las recomendaciones que no tuvieron comunicados fueron las siguientes: 1/2018, 2/2018, 4/2018, 5/2018, 6/2018, 8/2018, 14/2018, 15/2018, 16/2018, 18/2018, 19/2018, 20/2018, 21/2018, 22/2018, 23/2018, 27/2018, 29/2018, 31/2018, 33/2018, 35/2018, 37/2018, 38/2018, 42/2018, 43/2018, 45/2018, 46/2018, 50/2018, 51/2018, 55/2018, 56/2018, 59/2018, 60/2018, 61/2018, 63/2018, 64/2018, 65/2018, 66/2018, 69/2018, 70/2018, 71/2018, 72/2018, 73/2018, 74/2018, 75/2018, 77/2018 y 79/2018.

¹⁵⁶ En tres de ellas (38/2019, 97/2019 y 98/2019), se habían acumulado varios expedientes de queja: “en las 99 Recomendaciones particulares se incluyeron 35 expedientes que fueron acumulados durante su investigación, por estar relacionados con los mismos hechos o casos, o al momento de emitirse la Recomendación, con el propósito de evidenciar patrones de violaciones de Derechos Humanos por parte de las autoridades responsables, dando así un total de 134 expedientes resueltos.” Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Anual de Actividades 2019 Apartado II.2: Recomendaciones de la CNDH, pág. 55, en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2019/IA_2019.pdf (Consultada el 30 de noviembre de 2020).

¹⁵⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación 12/2019.

¹⁵⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendaciones 15/2019, 28/2019, 42/2019, 51/2019, 59/2019, 67/2019, 81/2019, 87/2019 y 99/2019.

¹⁵⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación 76/2019.



Gráfica 3. Reproducida de una elaborada por la CNDH para su informe anual 2019

Al igual que lo que aconteció en 2018, la autoridad con mayor número de recomendaciones emitidas en 2019 fue el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que, si se suman con las dirigidas a la Secretaría de Salud (SS), dan un total de 24 recomendaciones, lo que equivale a un 24.24% de la totalidad. Los temas relacionados con los hechos violatorios son similares: mala praxis médica que derivó en pérdida de vidas de personas hospitalizadas (incluidas mujeres, personas indígenas, bebés, así como niños, niñas y adolescentes). Asimismo, se adicionan otros temas como la violencia obstétrica.

El segundo lugar lo mantienen las autoridades a cargo de brindar seguridad en el país. La sumatoria de las recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSyPC) y la Secretaría de Marina (SEMAR) fue de 14, es decir, un 14.14% del total. Es importante mencionar que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) no fue incluida, aunque sí se encuentra en el rubro de recomendaciones por graves violaciones de derechos humanos. Al igual que en los temas de salud, los hechos violatorios que dieron origen a las recomendaciones con estas autoridades son similares: detenciones y retenciones arbitrarias, uso desproporcionado de la fuerza, ejecuciones extrajudiciales, inviolabilidad del domicilio, tortura y malos tratos. Pero se suman a estos las violaciones contra población en contextos de movilidad, como la falta de notificación y contacto consular, o las violaciones a la seguridad e integridad de 130 personas migrantes en Veracruz (78/2018).

Las fiscalías y una mayor amplitud de gobiernos de las entidades federativas también son autoridades que volvieron a ser señaladas como responsables de la violación de derechos humanos, con 16 y 17 recomendaciones, respectivamente. La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) también volvió a ser incluida dentro de las recomendaciones de la Comisión Nacional.

Hasta el momento, el número de recomendaciones emitidas durante 2020 visibiliza a varias autoridades que, aun cuando sí habían tenido recomendaciones en años

anteriores, no se habían incluido en el grupo de las más señaladas: la Secretaría de Salud federal (ya mencionada), el Instituto Nacional de Migración (INM) y Petróleos Mexicanos.

Aun cuando Rosario Piedra asumió la titularidad de la CNDH el 15 de noviembre de 2019, vale aclarar que, durante las semanas restantes de ese año no emitió ninguna recomendación. Todas fueron emitidas por el saliente Ombudsperson nacional, Luis Raúl González Pérez.

Un avance durante 2019 fue la consistencia de la emisión de comunicados de prensa informativos respecto de la recomendación emitida. Salvo una recomendación¹⁶⁰, todas las demás cuentan con ese documento, lo cual facilita la identificación de los hechos violatorios, las valoraciones de la Comisión Nacional y los puntos recomendatorios correspondientes.

Como se mencionó en el apartado anterior, los comunicados son fundamentales para informar a todos los públicos sobre la emisión de una recomendación, presionar a las autoridades para su aceptación, sensibilizar a la población sobre los hechos violatorios e insistir en la relevancia del cumplimiento de la recomendación (especialmente en lo tocante a la adopción de garantías de no repetición que impidan que hechos similares se cometan en el futuro).

Recomendaciones emitidas en 2020

Hasta el 30 de septiembre de 2020, la CNDH había iniciado 8,382 expedientes de queja¹⁶¹ y, al 7 de diciembre del mismo año, había emitido 53 recomendaciones¹⁶². De ellas, ocho se emitieron para resolver recursos de impugnación¹⁶³ y una más fue elaborada por el incumplimiento de una conciliación¹⁶⁴.

A excepción de dos casos¹⁶⁵, a cada recomendación le siguió el comunicado correspondiente.

A la fecha, estas son las autoridades más nombradas en las recomendaciones emitidas:

¹⁶⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación 48/2012, dirigida al titular de la Secretaría de Educación Pública y relativa a la “violación a la educación, intimidad y participación, así como al principio del interés superior de la niñez, con motivo de la aplicación de “El Operativo Mochila Segura” en escuelas de educación básica de la Ciudad de México.

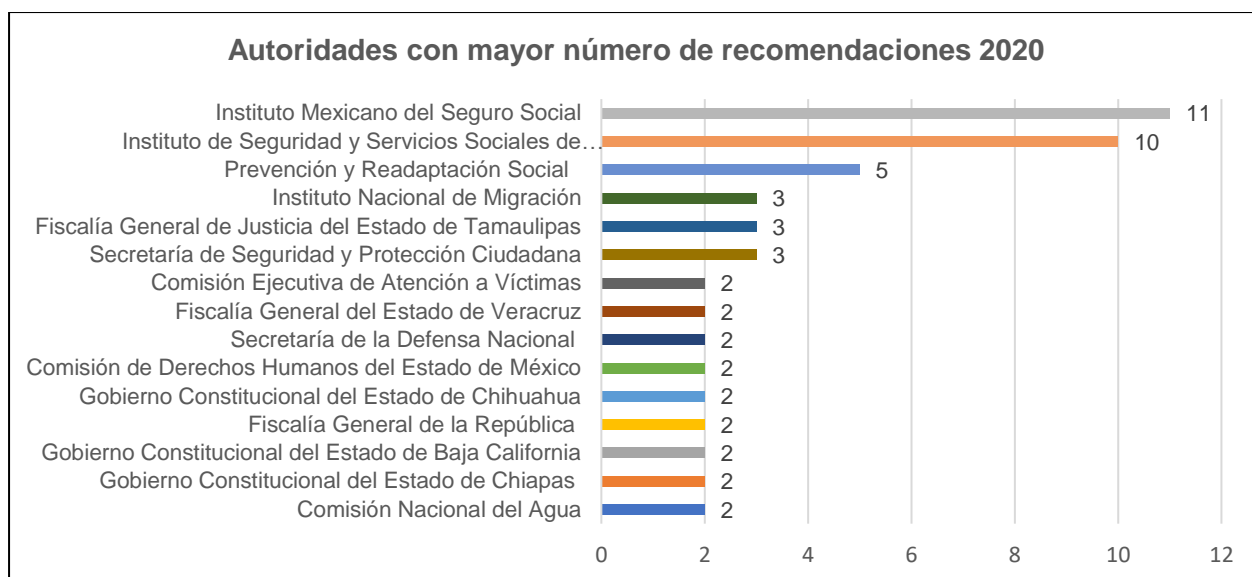
¹⁶¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Consejo Consultivo. Informe mensual Septiembre 2020*. Expedientes de presunta violación de Quejas (*sic*), pág. 6, en: <https://www.cndh.org.mx/documento/septiembre-2020> (Consultada el 2 de diciembre de 2020)

¹⁶² La última recomendación fue emitida el 27 de noviembre de 2020 y se identifica con el número 63/2020. No obstante, si se respeta un orden numérico, debería ser la 53/2020.

¹⁶³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendaciones 17/2020, 18/2020, 20/2020, 21/2020, 25/2020, 28/2020, 40/2020 y 41/2020.

¹⁶⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación 51/2020.

¹⁶⁵ Estas recomendaciones son la 9/2020 y la 63/2020.



Gráfica 4. Elaborada a partir de la sistematización de las recomendaciones de la CNDH

Las recomendaciones emitidas en 2020 han variado, no solo en la reducción en la cantidad (en un 46.46% en comparación con el año anterior), sino en la inclusión de algunas autoridades que no habían aparecido en otros periodos, por ejemplo, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social/Comisión de Prevención y Readaptación Social, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), así como otros gobiernos estatales.

En lo tocante al ISSSTE, las recomendaciones se centran en temas de negligencia médica que derivaron en muertes de las personas derechohabientes. También existen temas de violencia obstétrica, ausencia de información y violaciones a la salud de niños, niñas y adolescentes. En particular, por la oportunidad del tema, resalta la Recomendación 14/2020, relacionada con “Violaciones a la protección de la salud de las personas trabajadoras en el Sector Salud en el contexto del COVID–19, así como del derecho a la privacidad, en agravio de V1, QV y V2, por personal del Hospital General *Aquiles Calles Ramírez* del ISSSTE en Tepic, Nayarit”.

Si bien no se refiere a la misma autoridad analizada (ISSSTE), existe una recomendación adicional que se emitió por el fallecimiento de un migrante salvadoreño por COVID-19 que se encontraba en una estación migratoria (34/2020).

Por lo demás, llama la atención que, hasta el momento, la autoridad con mayor número de recomendaciones emitidas por la CNDH durante 2020 sea una institución que vela por las y los trabajadores del Estado; y también es llamativo que hayan disminuido las recomendaciones relacionadas con otras instituciones de salud pública (IMSS o SS), especialmente en contextos de COVID-19 o de una preocupante falta de tratamientos o medicamentos para enfermedades como el cáncer o la insuficiencia renal. Sin dejar de

reconocer que es un abordaje importante, el alcance de una institución con un mandato nacional, se reduce a un poco más de un 10% de la población total del país¹⁶⁶.

Por otra parte, la problemática que también ha llamado la atención de la CNDH en 2020 para emitir un importante número de recomendaciones es la situación penitenciaria de México. Este tema es constantemente abordado por la Comisión Nacional a partir del trabajo que realiza el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y de los informes que elabora.

Recomendaciones por graves violaciones de derechos humanos

Como se mencionó previamente, la CNDH cuenta con esta atribución reforzada por la reforma constitucional de 2011. Desde que inició con esta facultad, la CNDH ha emitido 42 recomendaciones por graves violaciones de derechos humanos, distribuidas anualmente de la siguiente manera:



Gráfica 5. Elaborada a partir de la sistematización de las recomendaciones de la CNDH

Las emitidas durante el 2020 han sido de la responsabilidad de la actual titular de la CNDH, Rosario Piedra Ibarra. Como se demuestra en la gráfica anterior, la emisión de recomendaciones por graves violaciones de derechos humanos ha sido en ascenso, especialmente a partir de 2017 (donde se emitieron cinco).

La cifra actual se iguala a la lograda en 2018, con ocho; y la cifra más alta la se encuentra en el año 2019, con 14. Este aumento se podría explicar por la salida del Ombudsperson anterior dado, al ser la última oportunidad, se tiende a “limpiar la casa”, se hace un esfuerzo adicional para dejar precedentes y emitir la mayor cantidad de documentos. Esa

¹⁶⁶ De acuerdo con información oficial, para 2019, la totalidad de personas afiliadas o protegidas por el ISSSTE ascendía a 13'478,872. Cfr. ISSSTE. Capítulo 1. Estadísticas de población, apartado 1.1: población amparada por entidad federativa, en: <http://www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2019.html#cap1> (Consultado el 5 de diciembre de 2020).

tendencia se evidencia igualmente en los otros rubros de recomendaciones emitidas en 2019.

Recomendaciones generales

Los *Principios de París* incluyen como uno de los principios que regirán las funciones que se encomienden a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) el de “formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.”¹⁶⁷

Las recomendaciones generales se encuentran previstas en el artículo 140 del Reglamento de la CNDH

Artículo 140.- (Recomendaciones generales) 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.

Las recomendaciones generales contendrán en su texto los siguientes elementos:

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

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.¹⁶⁸

El artículo 44 de la misma norma reglamentaria complementa lo anterior, en lo tocante al procedimiento interno de discusión (incluyendo al consejo consultivo, aprobación y publicación.

¹⁶⁷ Naciones Unidas. *Principios de París*. Apartado D (“Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional”), numeral 4. *Op. Cit.*

¹⁶⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. 22 de diciembre de 2017. (Última consulta: 5 de diciembre de 2020).

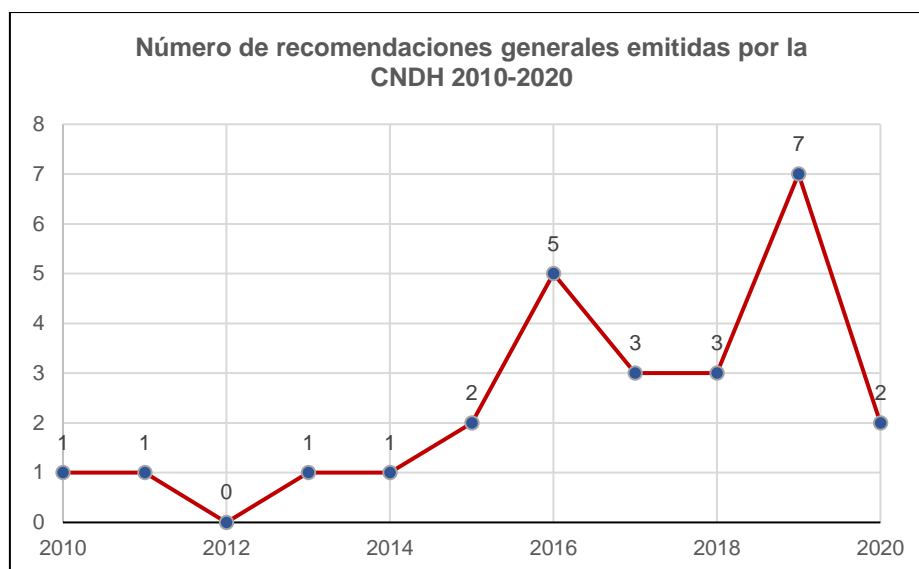
El año 2001 fue la primera ocasión en la que la CNDH emitió una recomendación general. Desde entonces ha adoptado un total de 43 en una diversidad importante de temas, dentro de los que sobresale la situación penitenciaria.

Temas de recomendaciones generales de la CNDH

- **Personas privadas de libertad:** revisiones a indígenas que visitan centros de privación de libertad, mujeres, Personas con discapacidad psicosocial institucionalizadas, personas internas que padecen trastornos mentales internas en centros de reclusión, libertad anticipada**, prácticas de aislamiento en centros de reclusión, reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales, condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios, derecho a mantener la vinculación con el exterior de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios, comisiones intersecretariales previstas en la ley nacional de ejecución
- **Legalidad y uso de la fuerza:** Sobre el uso ilegítimo de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, tortura
- **Debido proceso:** aplicación del polígrafo, plazo para resolver una averiguación previa, cateos ilegales
- **Pueblos indígenas:** consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar, derecho a la consulta previa, patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas
- **Periodistas:** violaciones a la libertad de expresión, agresiones a periodistas e impunidad, ejercicio de la libertad de expresión
- **VIH-SIDA:** discriminación en escuelas a personas menores de edad portadoras de VIH, situación de personas con VIH y SIDA
- **Migración:** verificaciones migratorias ilegales
- **Derechos de las víctimas del delito**
- **Derecho a la salud:** derecho a la salud en general, expediente clínico, violencia obstétrica,
- **Niñas y niños:** violencia sexual en instituciones educativas, incremento de sobrepeso y obesidad infantil
- **Matrimonio igualitario**
- **Personas defensoras de derechos humanos:** agravios
- **Medio ambiente:** programas de manejo en áreas naturales protegidas}, contaminación atmosférica urbana
- **Derecho al trabajo:** salario mínimo, población jornalera agrícola, incumplimiento de laudos firmes
- **Empresas:** empresas y derechos humanos
- **Mujeres:** violencia feminicida y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, acceso a la justicia y reparación en feminicidios y otras violencias.

Las recomendaciones generales son un instrumento fundamental en tanto abarcan las problemáticas de la manera más integral y comprehensiva posible, incluye a una diversidad de autoridades y no depende necesariamente de la presentación de una queja. Por ende, su emisión puede responder de manera más eficiente y oportuna a un contexto violatorio de derechos humanos.

El promedio de recomendaciones generales emitidas es menor en relación a los otros tipos de recomendaciones. En la última década, la Comisión ha emitido 26, siendo 2019 el año con mayor número de recomendaciones emitidas y, asimismo, siendo la Administración de Luis Raúl González Pérez la que más recomendaciones generales ha emitido, con un total de 18.



Gráfica 6. Elaborada con información de las recomendaciones general de CNDH

Las dos recomendaciones generales emitidas durante la Administración de Rosario Piedra se refieren al tema de VIH-SIDA (Recomendación General 42/2020, emitida el 15 de enero de 2020) y a la “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” (Recomendación general 43/2020 emitida el 27 de noviembre de 2020).

Seguimiento a las recomendaciones emitidas

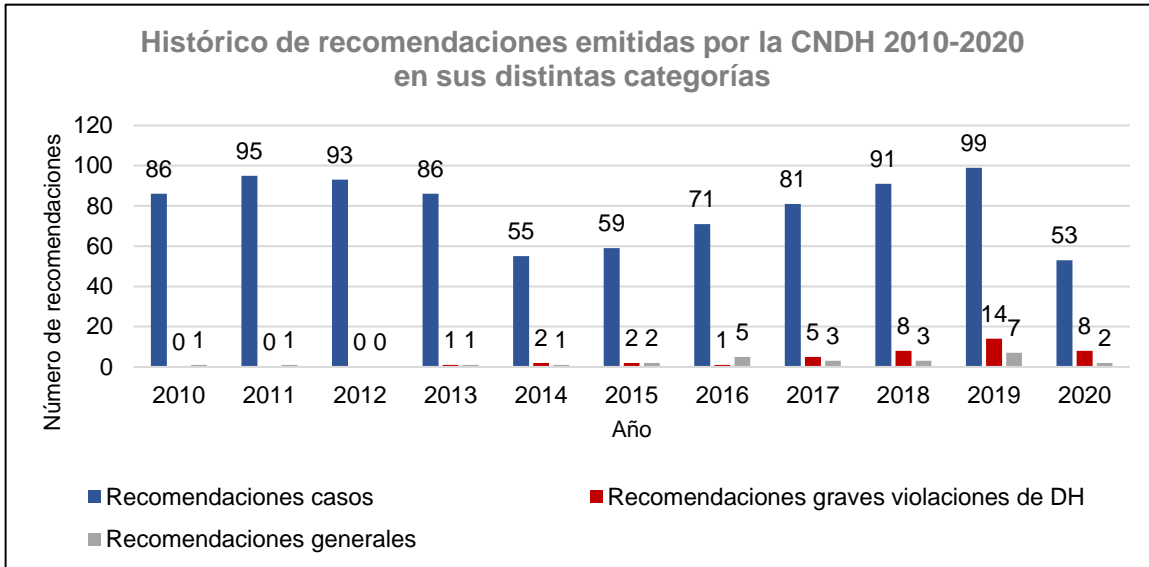
Un tema fundamental en lo que tiene que ver con el actuar sustantivo de la Comisión Nacional es el seguimiento que hace de los documentos que emite. En lo que corresponde a las recomendaciones, este aspecto es muy importante dado que, un buen cumplimiento por parte de la(s) autoridad(es) responsable(s) puede tener un impacto en la adopción de medidas estructurales que garanticen la no repetición de violaciones de derechos humanos similares.

No obstante, es difícil identificar las formas en las que la CNDH da seguimiento a sus recomendaciones: algunas, a través de informes especiales; otras, a partir del seguimiento que hacen la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos o las propias Visitadurías Generales.

En este sentido, sería pertinente que la CNDH mantenga, refuerce o implemente acciones novedosas en este tema, como pueden ser: i) el monitoreo (a través de informes especiales sobre el tema), ii) la presentación de información pública sobre los avances o retrocesos en el cumplimiento de las recomendaciones, iii) la presión de la opinión pública en la aceptación de las recomendaciones y el cumplimiento por las autoridades, iv) el mantenimiento de la estrategia de presentación de denuncias y demandas administrativas contra funcionarios y funcionarias que hayan violado derechos humanos y v) la presencia de la titular de la Comisión en el Congreso de la Unión para insistir en que se exija el cumplimiento adecuados a las autoridades correspondientes.

Conclusiones

Las recomendaciones son instrumentos fundamentales en el actuar de la CNDH y de cualquier OPDH. En este apartado hemos analizado las tres categorías de recomendaciones de la CNDH, cuyos resultados arrojan la siguiente información:



Gráfica 7. Elaborada a partir de la sistematización de las recomendaciones de la CNDH

No obstante su relevancia, la emisión de las tres categorías de recomendaciones (por casos, violaciones graves de derechos humanos y generales) sigue constituyendo un porcentaje muy pequeño en relación con las quejas presentadas anualmente ante la CNDH y con el contexto de violaciones de derechos humanos que vive en país.

La gráfica antes mostrada refleja la tendencia de un tímido aumento en el uso de estos instrumentos, siendo 2019 el año con mayor número de recomendaciones emitidas. Ello se puede explicar por varias razones. La primera, porque seguía la lógica del incremento de recomendaciones. La segunda, al ser el año último año de Luis Raúl González Pérez como Ombudsperson nacional, se habría hecho un esfuerzo adicional para emitir diversos pronunciamientos, documentos y publicaciones que servirían para sentar precedentes y dejar una línea que debería ser continuada y potenciada por su sucesora.

En la Administración de Rosario Piedra como titular de la CNDH, se ha visto una importante reducción de las recomendaciones de casos y la variación de algunas autoridades señaladas, sobresaliendo la protección de derechos humanos de personas trabajadoras del Estado y las personas en reclusión. No obstante, varias recomendaciones evidencian la pertinencia y oportunidad en la emisión de la misma, al referirse a violaciones de derechos humanos en un hospital público y en una estación migratoria en el contexto del COVID-19.

Por otra parte, también ha habido un descenso en las recomendaciones generales, que sirven para que la Comisión Nacional tenga la libertad de abordar una problemática de la manera más amplia posible, incluyendo a autoridades de los tres órdenes de gobierno y

de todos los poderes públicos. Asimismo, es importante recordar que la emisión de este tipo de recomendaciones incluye, por disposición reglamentaria¹⁶⁹, una revisión por parte del consejo consultivo de la Comisión, cuya ausencia podría tener un impacto en el actuar de la CNDH.

En lo tocante a las recomendaciones por graves violaciones de derechos humanos, se mantiene el promedio hasta ahora logrado en años anteriores, aunque es importante que la Comisión Nacional continúe abordando las problemáticas nacionales actuales y aquellas que vienen de periodos anteriores y que siguen contribuyendo para que exista una crisis en materia de derechos humanos en México.

En el caso de las dos recomendaciones generales emitidas (sobre personas que viven con VIH-SIDA y las obligaciones estatales relacionadas con los feminicidios y otras violencias de género), es posible afirmar que (dos recomendaciones por casos relacionados con violaciones de derechos humanos en el contexto de la pandemia del Covid-19), algunas de las problemáticas que ha vivido el país en 2020 no se han visto reflejadas en el actuar de la CNDH.

Finalmente, un tema sustancial tiene que ver con el seguimiento de las recomendaciones. Este aspecto es muy importante dado que, un buen cumplimiento por parte de la(s) autoridad(es) responsable(s) puede tener un impacto en la adopción de medidas estructurales que garanticen la no repetición de violaciones de derechos humanos similares. Para esos efectos, la Comisión Nacional debería fortalecer sus mecanismos de seguimiento a las recomendaciones para lograr que las mismas tengan un verdadero efecto transformador de la realidad y que se logre cambiar el contexto adverso que vive el país en materia de derechos humanos.

En definitiva, es posible afirmar que la Comisión Nacional tiene importantes retos en relación con las recomendaciones que emite. Algunos desafíos se han heredado, pero también se han sumado otros durante la actual Administración. Es fundamental que la CNDH refuerce su mandato de protección de derechos humanos a partir de la emisión más recomendaciones que abarquen todas las problemáticas que aquejan al País.

Aún es pronto para tener un criterio en relación con el actuar de la Comisión Nacional. No obstante, si la tendencia de reducción de recomendaciones y los temas que tocan las mismas no se amplían, podríamos estar ante una regresión del actuar de una institución que, de manera lenta y paulatina, ha empezado a jugar un rol importante -aunque insuficiente- en la protección de los derechos humanos en México y en una autoridad moral que puede y debe hacer frente al poder público.

¹⁶⁹ Véase capítulo I, sobre la estructura de la CNDH.

CAPÍTULO VII: DOS AÑOS, DOS OMBUDSPERSON: ANÁLISIS DE LOS COMUNICADOS DE LA CNDH

Los discursos que se ejercen desde las instituciones tienen influencia en la vida pública de un territorio. No es sólo lo que dicen y a quién están dirigidos. Al ser parte de convenciones culturales que se encuentran insertas en relaciones de poder, las formas de enunciación también son importantes; tienen un significado profundo.

Este es un análisis cualitativo de los discursos y pronunciamientos que emitió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y publicó en su página de internet (www.cndh.org.mx) entre el 20 de octubre de 2018 y el 23 de noviembre de 2020), a través del su apartado de “Difusión” (www.cndh.org.mx/lista-de-comunicados).

Para realizarlo se tomaron dos momentos distintos, que corresponden a las gestiones de dos presidentes. Se revisó el último año de Luis Raúl González (noviembre de 2014 – noviembre de 2019), y el primero de Rosario Piedra (noviembre de 2019 a noviembre de 2020).

En ambos casos se exceptuaron las recomendaciones que emitió la Comisión, pues son materia de análisis de otro apartado de este documento.

En la recolección y el análisis del último año de Luis Raúl González también se eliminaron de la información los comunicados que hacen referencia a los días conmemorativos internacionales y mundiales.

Además, sólo para tener una referencia de la repercusión de estos documentos, se compiló una muestra de publicaciones en los diarios nacionales El Universal y La Jornada.

Así, en total, la revisión de la gestión del ex Ombudsperson, Luis Raúl González, se hizo con base en 56 comunicados y pronunciamientos, con acento en la interacción que tuvo la CNDH con el gobierno federal entre el 23 de noviembre de 2018 y el 15 de noviembre de 2019.

Mientras, se analizó 234 los comunicados y pronunciamientos de la actual administración de la CNDH, a cargo de Rosario Piedra.

Hallazgos significativos en un primer análisis

De los comunicados que la CNDH publicó entre el 15 de noviembre de 2018 y el 23 de noviembre de 2019:

- a) 20 confrontan de manera frontal a la Administración central del gobierno federal, varios de ellos directamente a la figura del presidente de México¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Se trata de los comunicados DGC/391/18, DGC/431/18, DGC/036/19, DGC/011/19, DGC/048/19, DGC/090/19, DGC/100/19, DGC/107/19, DGC/123/19, DGC/149/19, DGC/254/19, DGC/255/19, DGC/336/19 y DGC/352/19.

Algunos temas que implican violación a los derechos humanos en los cuales la CNDH pone atención (alerta, demanda, exige, actúa, informa sobre la presentación de acciones de anticonstitucionalidad) son el trato del gobierno federal y sus instituciones a las personas en migración de paso por el territorio nacional, y la opacidad en la atención a los flujos migratorio; las violencias de género; la creación, el despliegue y las acciones concretas de la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública; el aumento en la desaparición y la trata de personas; la educación pública; los derechos de la niñez (por ejemplo, a raíz de la desaparición de estancias) infantiles del DIF.

Los comunicados señalan a autoridades, dependencias y funcionarios de manera clara y frontal:

- el DGC431/18 y el DGC/336/19, por ejemplo, cuestionan la capacidad de las autoridades federales para atender al flujo de personas en migración hacia Estados Unidos;
- el DGC/036/19, destaca la pendiente del estado mexicano para frenar la violencia contra mujeres y demanda atención inmediata a feminicidios y el reconocimiento de la impunidad;
- el DGC/011/19 y el DGC/048/19 acusan que la Guardia Nacional es una respuesta parcial, incompleta y sesgada a la violencia que enfrenta México;
- el DGC/090/19, invita a que se superen los discursos que polarizan a la población;
- el DGC/100/19 la deuda del estado mexicano con las víctimas de desaparición y sus familiares;
- el DGC/107/19 denuncia la falta de políticas públicas preventiva en zonas de alta vulnerabilidad a la trata de personas; el DGC/123/19 señala la falta de políticas públicas del estado mexicano para atender a connacionales de retorno; el DGC/149/19, cuestiona el memorándum dado a conocer por la Presidencia, en el cual se instruye a los titulares de distintas dependencias para que dejen de cumplir con disposiciones de la Constitución; el DGC/254/19, lamenta la negativa del Ejecutivo Federal a aceptar Recomendación sobre estancias infantiles y lo invita a darle cumplimiento;
- el DGC/255/19, informa de la promoción ante la SCJN de cuatro acciones de inconstitucionalidad, para consolidar el marco jurídico de la guardia nacional;
- el DGC/352/19 llama al gobierno federal a que las personas estén en el centro de la política migratoria;
- el DGC/364/19, indica la falta de identificación y detección por las autoridades de nuevas formas complejas y violentas de enganche y sometimiento en la trata de personas.
- el DGC/371/19 anuncia la presentación de una acción de inconstitucionalidad contra la Ley Nacional de Extinción de Dominio;
- el DGC/374/19 llama la atención en la reducción presupuestal a la protección de los derechos humanos; el DGC/382/19, recuerda la atención de la ONU de las

personas defensoras de derechos humanos, ante las descalificaciones de autoridades federales;

- el DGC/440/2019 subraya la insuficiencia de esfuerzos para abatir y aclarar los casos de desaparición de personas; el DGC/448/2019 indica que las instancias gubernamentales federales y estatales no tienen suficiente información estadística de los 7.5 millones de personas con discapacidad.

- b) En esta muestra sólo se encontró un comunicado autorreferencial sobre los logros de la Comisión.

En el comunicado 456/2019, la CNDH “destaca su autonomía e independencia en su actuación en favor de legalidad, vigencia efectiva de los derechos humanos y de las víctimas frente a los abusos del poder durante la gestión 2014-2019”.

- c) No se halló información sobre hechos de congratulación de la CNDH por acciones de la Administración central¹⁷¹.

- d) Existen tres menciones de la colaboración de la CNDH con organizaciones de la sociedad civil.

- e) No hay alusión a situaciones polémicas en la organización de la propia CNDH.

Por otra parte, de los comunicados que la CNDH publicó entre el 19 de noviembre de 2019 y el 23 de octubre de 2020:

- a) 13 confrontan de manera frontal a instituciones del gobierno federal¹⁷². Ninguno de ellos directamente a la figura del presidente de México. La mayoría de ellos está dirigida al Poder Legislativo (Congreso de la Unión, congresos de los estados, Senado de la República), de cara a los recortes presupuestales que afectarán a instituciones que velan por los derechos de las personas; vario de ellos, al Instituto Nacional de Migración, y a hospitales de la Secretaría de Salud, que no garantizan los tratamientos para pacientes con cáncer. Los comunicados y pronunciamientos son generales, poco aterrizados y no señalan de manera clara a las autoridades, las dependencias y los funcionarios aludidos.

- El DGC/020/2020 solicita a la Secretaría de Salud y al Hospital General Infantil “Federico Gómez” garantizar la existencia permanente de todos los medicamentos oncológicos;
- El DGC/023/2020 dice que la propuesta de Reforma del Artículo 6 en Iniciativa de Ley General de Educación Superior, debe garantizar el derecho humano a la educación;

¹⁷¹ Es importante señalar que se trata de una muestra de comunicados menor que la de la actual Ombudsperson.

¹⁷² Se trata de los comunicados DGC/020/2020, DGC/023/2020, DGC/26/2020, DGC/034/2020, DG/050/2020, DGC/060/2020, DGC/166/2020, DGC/168/2020, DG/185/2020, DGC/213/2020, DGC/234/2020, DGC/246/2020, DGC/264/2020, DGC/265/2020 y DGC/313/2020, www.cndh.org.mx/lista-de-comunicados (Última consulta: 26 de noviembre de 2020).

- El DGC/26/2020 solicita al Archivo General de la Nación garantizar el derecho a la verdad y a la información del pueblo mexicano; el DGC/034/2020 informa que la CNDH Investiga CNDH presunta agresión física de migrantes en la estación migratoria “El Anexo”;
 - El DG/050/2020, que demanda a la Secretaría de Salud a las exigencias de familias de niñas, niños y adolescentes con cáncer; el DGC/060/2020, donde advierte que emitirá una recomendación para SSA, IMSS, INSABI e ISSSTE si incumplen su obligación de garante de los derechos humanos en materia de salud;
 - El DGC/166/2020, un extrañamiento respecto a la campaña “Cuenta Hasta 10”, y exhorta a las autoridades de todos los niveles a difundir información sobre el contexto real de la violencia en contra de las mujeres ante la pandemia por COVID-19;
 - El DGC/168/2020, un exhorto a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ante información contenida en su Boletín 022, donde anuncia un decremento de 75 por ciento de su presupuesto —ojo, no le llama la atención a los recortadores del presupuesto—.
 - Además, el DGC/213/2020, que suscribe el posicionamiento de la Cámara de Diputados para que la Secretaría de Hacienda no reduzca los recursos del Anexo 13 “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” y el DGC/246/2020, en el mismo sentido;
 - El DGC/234/2020, Poder Legislativo revisar el Dictamen por el que se expide la Ley General de Salud Mental, al considerar que vulnera diversos artículos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; el DGC/264/2020 y el DGC/265/2020, en el cual llama al Ejecutivo Federal y al Senado, respectivamente, a reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU;
 - El DGC/313/2020, que solicita al Congreso de la Unión, que asegure los recursos económicos del Fondo para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas;
 - Quizás el comunicado que da cuenta de la mayor confrontación de la CNDH al gobierno federal es el DGC/185/2020, que exhorta al Congreso de la Unión para que, a la brevedad, defina en la legislación secundaria, los términos de “extraordinaria”, “regulada”, “fiscalizada” “subordinada” y “complementaria”, a que hace referencia el Transitorio Quinto del Decreto que modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional y la manera en cómo deberá disponerse de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública.
- b) Hay cinco comunicados autorreferenciales: exaltan de los logros de la propia CNDH en el periodo de su presidenta actual: DGC/003/2020, DGC/136/2020, DG/171/2020, DG/172/2020, DGC/268/2020.

En estos comunicados se dice cómo los indígenas triquis reconocen la labor de Rosario Piedra; los esfuerzos de la CNDH por seguir trabajando en condiciones de pandemia por COVID-19 (“Mientras en otros países las comisiones de derechos humanos cerraban sus puertas, nosotros las mantuvimos abiertas”); se anuncia una nueva etapa de

actualización del archivo digital, y la CNDH refrenda su compromiso con la verdad y la justicia, a 42 años de la lucha por los desaparecidos.

- c) En 16 documentos¹⁷³, la CNDH proyecta y reproduce de manera positiva los discursos contenidos en documentos y acciones de la presidencia de México, representantes populares del partido Morena y los funcionarios públicos federales.
- En el DGC/471/2019 “alerta” de las graves amenazas de la corrupción a la estabilidad y seguridad de la sociedad y exhorta al Senado de la República a concretar el Sistema Anticorrupción para erradicar el flagelo;
 - En el DGC/474/2019 se congratula de la Entrega el Presidente López Obrador el Premio Nacional de Derechos Humanos 2019 a la defensora indígena del pueblo Mé'phaa, Obtilia Eugenio Manuel; en el DGC/013/2020 se alinea con el discurso del Gobierno Federal, de acabar con altos sueldos y —ojo—, promete aumentar las recomendaciones; en el DGC/29/2020 llama a las autoridades y empresas a privilegiar el interés de la niñez sobre el etiquetado frontal de alimentos;
 - En el DG/059/202 informa que ha nombrado Sara Lovera y a John Mill Ackerman como integrantes del Comité Técnico de Evaluación del Instituto Nacional Electoral (INE); se trata de dos intelectuales que han expresado abiertamente su simpatía por el presidente.
 - La posición va más allá: en el comunicado DGC/066/2020 la CNDH alude a la iniciativa de reforma de este organismo, presentada por el grupo parlamentario de Morena en el Senado de la República; en el DGC/071/2020 exhorta al titular de la CONAGUA y Gobernador de Baja California atender la Recomendación 1/2020, ante la inoportuna propuesta del titular de la SEMARNAT para decidir en consulta pública la instalación de una planta cervecera en Mexicali;
 - En el DGC/084/2020 se congratula por las detenciones y órdenes de aprehensión por el caso Iguala; en el DGC/087/20 titula: “La CNDH y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (UIF), impulsarán el respeto a los derechos humanos y el combate a la corrupción y a la impunidad”.
 - En el documento DGC/126/2020 felicita la publicación de los Lineamientos de Operación para que los refugios presenten proyectos ante el “Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos”;
 - En el DGC/143/202 se congratula por la emisión del Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía; en el DG/174/2020 se congratula por la aceptación del presidente del exhorto dirigido a las autoridades de todos los niveles a difundir campañas que hagan frente a la gravedad del problema de la violencia contra las mujeres ante la pandemia COVID-19; en el DGC/175/2020 anuncia una investigación de oficio ante las protestas realizadas por el caso del joven Giovanni López, una atracción que había anunciado antes el presidente.

¹⁷³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comunicados DGC/471/2019, DGC/474/2019, DGC/013/2020, DGC/29/2020, DG/059/202, DGC/066/2020, DGC/071/2020, DGC/084/2020, DGC/087/20, DGC/126/2020, DGC/143/202, DGC/174/2020, DGC/175/2020, DGC/200/2020, DGC/209/20 y DGC/254/2020, www.cndh.org.mx/lista-de-comunicados (Última consulta: 26 de noviembre de 2020).

- En los comunicados DG/177/2020 y DGC/209/20 la Comisión afirma que no puede interponer acción de inconstitucionalidad contra el acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente, para llevar a cabo tareas de seguridad pública y justifica su decisión, respectivamente; en el DGC/200/2020 expresa su beneplácito por el nuevo giro que está tomando la investigación por el caso de Ayotzinapa, “al proponerse conocer el destino de los jóvenes y hacer justicia”.
 - Finalmente, en los documentos DGC/254/2020 y DGC/266/2020 anuncia que investigará posibles violaciones a los derechos humanos en amparo contra Tren Maya, y da cuenta de la investigación, respectivamente.
- d) Existen dos menciones de colaboración entre la CNDH y organizaciones de la sociedad civil: los comunicados DGC/468/2019 y DGC/309/2020.
- e) Hay 13 comunicados y pronunciamientos sobre asuntos polémicos en los que la CNDH es un actor central. Estos se refieren a aclaraciones sobre el salario de la presidenta, el ejercicio del presupuesto, respuestas a otras dependencias, aclaraciones por el despido de trabajadores de la propia Comisión, llamados de atención funcionarios que ella misma propuso, denuncia de amenazas y la ocupación de sus instalaciones por activistas de la sociedad civil¹⁷⁴.

Conclusiones

A juzgar por el análisis de la información de la Comisión, publicada en su propia página entre 15 de noviembre de 2019 y el 23 de noviembre de 2019, en este lapso la CNDH es un contrapeso importante, sobre todo a la figura de la presidencia.

Por otra parte, de los comunicados que la CNDH publicó entre el 19 de noviembre de 2019 y el 23 de octubre de 2020: a) 13 confrontan de manera frontal a instituciones del gobierno federal; b) cinco comunicados son autorreferenciales; c) en 16 documentos, la CNDH proyecta y reproduce de manera positiva los discursos contenidos en documentos y acciones de la presidencia de México, representantes populares del partido Morena y los funcionarios públicos federales; d) existen dos menciones de colaboración entre la CNDH y organizaciones de la sociedad civil; y e) hay 13 comunicados y pronunciamientos sobre asuntos polémicos en los que la CNDH es un actor central.

A diferencia de lo que sucede con otros rubros y actividades, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha incrementado sustancialmente su estrategia de comunicación. Del análisis de la información pública de la Comisión durante el periodo del 19 de noviembre de 2019 al octubre de 2020 (correspondiente a la presidencia de Rosario Piedra Ibarra), resaltan sobre todo los comunicados de prensa en relación con temas polémicos donde la CNDH está involucrada y, paradójicamente, también han aumentado los comunicados autorreferenciales. También existe un aumento de acciones de difusión que aplauden actuaciones del poder público.

¹⁷⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comunicados DGC/019/2020, DGC/068/2020, DGC/165/2020, DG/181/2020, DGC/196/2020, DGC/196/2020, DGC/203/2020, DGC/238/2020, DGC/241/2020, DGC/299/2020, DGC/317/2020 y DGC/327/2020, www.cndh.org.mx/lista-de-comunicados (Consultados: 25 de noviembre de 2020)

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Del análisis de los apartados que preceden, las Universidades Jesuitas, a través de sus Programas, Centro e Instituto de Derechos Humanos, en aras de contribuir a la observancia de la institucionalización y protección de los derechos humanos en el país, realizamos las siguientes conclusiones generales y propuestas.

ESTRUCTURA

La CNDH tiene como misión la defensa promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales.

En este sentido su actuar es de vital importancia, más aún en el contexto en el que nos encontramos actualmente de graves violaciones a los derechos humanos perpetradas de manera sistemática, es así que, para cumplir su función, se requiere una estructura administrativa que pueda dar respuesta a las problemáticas que cotidianamente se plantean, dotando a la institución de una organización acorde con los requerimientos y también con personal apto, comprometido, sensible y con experiencia para que de esta forma pueda desempeñar las funciones que les son encomendadas de manera óptima.

En el análisis que se realizó sobre la estructura de algunos de sus órganos y a partir de la información que se pudo obtener de la misma página de la CNDH, así como de documentos de la propia institución y de diferentes medios de comunicación, se puede observar que al interior de la Comisión existen problemas que necesitan ser atendidos para que esta institución pueda encarar de manera adecuada las tareas que tiene designada.

Es importante destacar que parte de la información para el análisis se tuvo que tomar de fuentes alternas porque la propia página de la CNDH no cuenta con información suficiente que permita clarificar ciertos puntos, por ejemplo, los perfiles de quienes encabezan las principales áreas de este organismo.

Una de las principales problemáticas que enfrenta al CNDH y que impacta en la organización de la misma, es la manera en que fue designada Rosario Piedra para ostentar el cargo de Presidenta; es imposible obviar lo controvertido del proceso de elección debido a la falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana y de parlamento abierto, así como de la falta de transparencia alrededor del proceso de designación, requisitos indispensables para dotar de legitimidad la designación de la persona titular y del propio Organismo Nacional. Situación que además ha traído conflictos al interior y exterior de la CNDH por la falta de legitimidad en el nombramiento y el cuestionamiento a si esto obedece nuevamente a la sumisión de la institución al poder en turno y no a la legítima defensa de los derechos humanos.

Esta situación ha derivado en la renuncia de varios consejeros que han manifestado su inconformidad en la manera en que fue electa Piedra Ibarra, argumentando que la elección presentó irregularidades y no tuvo apego a la legalidad, lo que deriva en que una presidencia conformada de esta manera no podrá generar la confianza ni la certeza jurídica que le confiere su misión.

En el caso de las y los consejeros, de los diez que por estatuto tendrían que estar en el Consejo Consultivo, actualmente sólo hay tres, lo que repercute significativamente en la sana discusión de ideas para la toma de decisiones y cierra la posibilidad de tener mayor participación ciudadana.

La ausencia de consejeros y consejeras de la CNDH debido a la renuncia masiva al cargo, sustentada en el argumento de la poca legitimidad que para ellos tuvo el nombramiento de la titular de la Comisión, evidencia la crisis política del mismo organismo y la falta de credibilidad de su presidencia, pero a su vez impide cumplir con su mandato establecido en el artículo 45 de su Reglamento, en el sentido de sesionar mensualmente (cuando menos), y con un quórum de la mitad de sus miembros.

Resulta crucial contar con las personas consejeras que mandata la normativa legal, dada la importancia de la presencia ciudadana al interior del Organismo Nacional y de su destacada labor como observadores que monitorean, fiscalizan y orientan la actuación del propio organismo.

Por su parte, en el caso de las Visitadurías Generales, ninguna de ellas cuenta con una persona titular visitador general, todas están encabezadas por directores y directoras generales, que, si bien es cierto algunos de ellos y ellas tienen el perfil acorde con la función de la visitaduría correspondiente, otros no cuentan con un perfil adecuado para ocupar el puesto, especialmente por la falta de experiencia en determinadas temáticas vinculadas a los derechos humanos.

Es imperativo que la CNDH resuelva las problemáticas que presenta al interior y con ello fortalezca su estructura para que esto permita un trabajo comprometido con la defensa y promoción de los derechos humanos.

Propuestas:

A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

1. Fortalecer la estructura de la Comisión Nacional a efectos de poder acatar con responsabilidad y eficacia su mandato constitucional en la observación y protección de los derechos humanos.
2. Realizar un proceso de balance y evaluación al interior, efectuando un análisis profundo cualitativo y cuantitativo para determinar que los Visitadores Generales cumplan con el perfil deseado y adecuado, así como con el conocimiento y especialización técnica en las diversas temáticas que tienen a su cargo.
3. Llevar a cabo formalmente el nombramiento de cada uno de las y los visitadores y visitadoras generales, lo que posibilitará la observancia y defensa adecuada de los derechos humanos.

Al Senado de la República

1. Garantizar que los procesos de elección y designación de la persona titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, acaten los mecanismos efectivos de participación ciudadana y parlamento abierto, así como de transparencia alrededor del proceso de designación, requisitos indispensables para dotar de legitimidad la designación de la persona titular y del propio Organismo Nacional.
2. Implementar a la brevedad el proceso de designación de los Consejeros y Consejeras de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para garantizar la observancia ciudadana en la actuación del organismo, así como para generar un contrapeso en la institución a través del su monitoreo, fiscalización y orientación.
3. Frente a las actuales iniciativas de reforma a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y previo a su proceso de discusión, resulta imprescindible y urgente elaborar un diagnóstico objetivo con participación ciudadana, de la sociedad civil y de las propias víctimas de violaciones a derechos humanos, para detectar las áreas de oportunidad y mejora para tales iniciativas, de tal suerte que la labor del Organismo Nacional responda a las necesidades reales sentidas por la población.

PRESUPUESTO

El presupuesto nominal ha ido en aumento a lo largo del periodo 2010 - 2020, a excepción del decrecimiento ocurrido en 2019, después de que, en 2018, se asignara el monto más alto en la historia del organismo.

Al analizar el presupuesto por capítulos y conceptos de pago, se observa que se destina una mayor cantidad de recursos al capítulo relacionado a servicios personales, es decir, distintas remuneraciones al personal, lo cual se debe a la gran cantidad de personal permanente que tiene la dependencia. Algunos conceptos de pago relacionados a dicho capítulo han aumentado, por ejemplo, las remuneraciones al personal de base, pero otros han disminuido considerablemente tales como la seguridad social. El segundo capítulo con más presupuesto es el relacionado a distintos tipos de servicios, mientras que el resto de los capítulos como materiales, suministros y bienes inmuebles, abarcan un porcentaje pequeño del presupuesto.

No es posible saber si el presupuesto asignado es suficiente para cubrir las necesidades del organismo, o es excesivo por la forma de desagregar la información.

Para conocer la necesidad de aumentar o disminuir el presupuesto, es necesario cotejar la información presupuestaria disponible con información de tipo cualitativo sobre cómo se utilizan los recursos y si estos son suficientes para que el personal realice de manera eficiente sus labores.

Propuestas:

A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

1. Transparentar de mejor manera el presupuesto que le es asignado. Ello, en tanto que el análisis elaborado permite inferir las modificaciones (aumentos o reducciones) en diferentes rubros. La transparencia presupuestaria, que sea

accesible a cualquier persona interesada, es un presupuesto fundamental de la rendición de cuentas de cualquier institución pública en México.

INFORMES ESPECIALES

Se reconoce la importancia de la colaboración académica con la CNDH para la elaboración de informes especiales, como los elaborados por El Colef y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), no obstante, es importante que tales informes, independientemente de que tengan un corte de diagnóstico académico, cumplan con los requisitos formales establecidos en el marco jurídico correspondiente y que cuenten con un apartado de observaciones dirigidas a autoridades específicas.

Destaca también la necesidad de que los informes especiales estén vinculados a casos o situaciones de importancia o gravedad, como lo requiere el artículo 174 del Reglamento de la CNDH y no incluir dentro de estos informes los correspondientes al seguimiento de acciones de inconstitucionalidad o al seguimiento a recomendaciones de la CNDH, ya que sin desestimar la importancia de su emisión, seguimiento y adecuado cumplimiento por parte de las autoridades competentes, estos informes tienen otro sustento normativo y versan sobre el estado que guardan tales medios jurisdiccionales y no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos.

Se observó una disminución importante en la labor de supervisión por parte de la CNDH a través de la emisión de informes especiales, principalmente en lo que respecta al año 2020, pues mientras para el año 2018 se emitieron 5 informes, para el 2019 se emitieron 14, y para el 2020 se emitieron únicamente dos informes especiales. Más allá de la cantidad de informes emitidos en términos cuantitativos, resulta crucial el impacto que estos informes puedan tener en términos del cumplimiento de las observaciones emitidas a las distintas autoridades. Por lo que el hecho de que el mismo reglamento de la CNDH establezca que ésta no está obligada a dar seguimiento a dichos informes, les resta efectividad como instrumentos para exigir y lograr cambios en materia de derechos humanos, por lo que su cumplimiento dependerá de la buena fe y compromiso con los derechos humanos por parte de las autoridades competentes.

No obstante, la disminución de informes para el 2020 cobra relevancia frente al contexto de surgimiento y agravamiento de las violaciones a derechos humanos provocadas por los efectos de la pandemia por COVID-19, por lo que es preocupante la no emisión de informes especiales que den cuenta de tal situación y que emitan observaciones a las autoridades competentes.

Propuestas:

A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

1. Vigilar que los informes especiales elaborados con la colaboración de distintas instancias académicas, cumpla a cabalidad los requisitos legales establecidos en el artículo 176 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, velando por que los mismos estén vinculados a casos o situaciones de importancia o gravedad que requieran de la observancia del Organismo Nacional y que emitan

observaciones puntuales a autoridades específicas según su mandato y competencia, y en aras a la protección de los derechos humanos del país.

2. Modificar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en lo relativo a lo establecido en el artículo 175, de tal suerte que exista la obligación del Organismo Nacional de dar seguimiento a dichos informes especiales, con el fin de vigilar el adecuado cumplimiento de las observaciones por parte de las autoridades competentes y en aras de contribuir al respeto y garantía de los derechos humanos en el país.
3. Mantener una vigilancia activa y continua de la situación de los derechos humanos en el país, a través de la emisión de informes especiales.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA

La labor del Mecanismo Nacional de Prevención en la supervisión de los distintos espacios de detención ha disminuido en el transcurso de los años, donde se observa mayor presencia y vigilancia en el año 2018 con 11 informes de supervisión y 10 informes de seguimiento, mientras que para el 2019 solo se emitieron tres informes de supervisión, uno de seguimiento y dos informes especiales, y finalmente para el año 2019 no se emitió un solo informe, lo que evidencia la falta de supervisión y seguimiento de las condiciones de detención, con fines de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Si bien las condiciones de aislamiento y sana distancia frente a la pandemia pueden dificultar la labor del Mecanismo Nacional para efectuar visitas de supervisión, es importante considerar que dicho aislamiento también coloca a las personas privadas de la libertad ante situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad a prácticas arbitrarias por parte de agentes estatales, frente a la falta de fiscalización y observancia por el Mecanismo Nacional, por lo que es necesario dar cumplimiento al mandato de supervisar y dar seguimiento a *los centros de privación de libertad*, lo que se traduce en una obligación de carácter internacional y nacional.

Propuestas:

A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

1. Mantener una vigilancia activa y continua de la situación de los derechos humanos en el país, a través de las facultades que a nivel internacional y nacional se han delegado al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, con la finalidad de vigilar de forma periódica todos los lugares en donde se encuentren personas privadas de la libertad, a fin de prevenir la comisión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Se muestra claramente un incremento en la promoción de acciones de inconstitucionalidad desde el año 2018 hasta la actualidad. Así mismo, se percibe que la

CNDH promueve acciones que controvierten leyes, normas o decretos que notoriamente van en contra de los derechos humanos.

Existen diversas acciones de inconstitucionalidad que versan sobre temas muy relevantes para el momento histórico en el que nos encontramos como derechos de las personas LGBTTTIQ, cuestiones de género como derechos sexuales y reproductivos, objeción de conciencia, educación sexual integral y uso de la fuerza, pero como se puede observar hay acciones que se presentaron desde el 2018 y la Suprema Corte de Justicia de la Nación todavía no resuelve por lo que dichas acciones quedan olvidadas y sin utilidad.

Es importante que la CNDH evalúe el uso de otro tipo de mecanismos, como comunicados, ruedas de prensa, posicionamientos públicos, alianzas con la academia, entre otras estrategias para presionar a la SCJN a que resuelva las acciones de inconstitucionalidad que impugnan leyes que violan derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad como los anteriormente mencionados.

Se considera importante, la creación y desarrollo por parte de la CNDH de un mecanismo de seguimiento cualitativo a las acciones de inconstitucionalidad presentadas, que presente información debidamente documentada sobre el cumplimiento de los Estados o la Federación, según sea el caso, de lo decidido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho seguimiento, contribuiría a proveer un panorama mucho más certero sobre el impacto que tienen las acciones de inconstitucionalidad y si éstas están cumpliendo su objetivo, que es el pleno ejercicio de los derechos humanos en la sociedad mexicana.

Propuestas:

A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

1. Crear e implementar un mecanismo de seguimiento cualitativo a las acciones de inconstitucionalidad presentadas, ya que en los informes anuales solo se hace un seguimiento cuantitativo, pero no existe información debidamente documentada sobre el cumplimiento, de los Estados o la Federación, según sea el caso, de lo decidido por la SCJN. Dicho seguimiento, contribuiría a proveer un panorama mucho más certero sobre el impacto que tienen las acciones de inconstitucionalidad y si éstas están cumpliendo su objetivo, que es el pleno ejercicio de los derechos humanos en la sociedad mexicana

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones son instrumentos fundamentales en el actuar de la CNDH y de cualquier OPDH. No obstante su relevancia, la emisión de las tres categorías de recomendaciones (por casos, violaciones graves de derechos humanos y generales) sigue constituyendo un porcentaje muy pequeño en relación con las quejas presentadas anualmente ante la CNDH y con el contexto de violaciones de derechos humanos que vive en país.

En 2018 se emitieron 91 recomendaciones, mientras que 2019 ha sido el año con mayor número de recomendaciones emitidas en la historia de la CNDH. Hasta el cierre de esta publicación, durante 2020 se habían emitido 53 recomendaciones por casos.

En la Administración de Rosario Piedra como titular de la CNDH, se ha visto una importante reducción de las recomendaciones de casos y la variación de algunas autoridades señaladas, sobresaliendo la protección de derechos humanos de personas trabajadoras del Estado.

También ha habido un descenso en las recomendaciones generales, que sirven para que la Comisión Nacional tenga la libertad de abordar una problemática de la manera más amplia posible, incluyendo a autoridades de los tres órdenes de gobierno y de todos los poderes públicos. Durante 2018 se habían emitido tres; en 2019 fueron siete y en 2020 se han emitido dos.

En lo tocante a las recomendaciones por graves violaciones de derechos humanos, en 2018 y 2020 se han emitido ocho recomendaciones por año, respectivamente, y en 2019 fueron 14. Hasta el momento, se mantiene el promedio hasta ahora logrado en años anteriores, aunque es importante que la Comisión Nacional continúe abordando las problemáticas nacionales actuales y aquellas que vienen de periodos anteriores y que siguen contribuyendo para que exista una crisis en materia de derechos humanos en México.

Finalmente, un tema sustancial tiene que ver con el seguimiento de las recomendaciones. Este aspecto es muy importante dado que, un buen cumplimiento por parte de la(s) autoridad(es) responsable(s) puede tener un impacto en la adopción de medidas estructurales que garanticen la no repetición de violaciones de derechos humanos similares.

Propuestas:

A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

1. Analizar la estrategia global de protección de derechos humanos de la CNDH a partir del trámite de quejas y la emisión de recomendaciones, a fin de que puedan aumentar en número y pertinencia. Esa estrategia también debe verse reflejada en el análisis de otras acciones de la CNDH, como son los informes especiales, la presentación de acciones de inconstitucionalidad, la presentación de información ante instancias internacionales de derechos humanos, los comunicados de prensa y las gestiones políticas con diferentes autoridades.
2. Mantener, reforzar o implementar acciones novedosas en el tema de las recomendaciones, como pueden ser: i) el monitoreo (a través de informes especiales sobre el tema), ii) la presentación de información pública sobre los avances o retrocesos en el cumplimiento de las recomendaciones, iii) la presión de la opinión pública en la aceptación de las recomendaciones y el cumplimiento por las autoridades, iv) el mantenimiento de la estrategia de presentación de denuncias y demandas administrativas contra funcionarios y funcionarias que hayan violado derechos humanos y v) la presencia de la titular de la Comisión en

el Congreso de la Unión para insistir en que se exija el cumplimiento adecuados a las autoridades correspondientes

COMUNICADOS

Los discursos que se ejercen desde las instituciones tienen influencia en la vida pública de un territorio. No es sólo lo que dicen y a quién están dirigidos. Al ser parte de convenciones culturales que se encuentran insertas en relaciones de poder, las formas de enunciación también son importantes; tienen un significado profundo.

Del análisis cualitativo de los discursos y pronunciamientos que emitió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos entre octubre de 2018 noviembre de 2020), se evidenció lo siguiente:

De los comunicados que la CNDH publicó entre el 15 de noviembre de 2018 y el 23 de noviembre de 2019 (durante la Presidencia de Luis Raúl González Pérez): a) 20 confrontan de manera frontal a la Administración central del gobierno federal, varios de ellos directamente a la figura del presidente de México; b) sólo se encontró un comunicado autorreferencial sobre los logros de la Comisión Nacional; c) no se halló información sobre hechos de congratulación de la CNDH por acciones de la Administración central; d) existen tres menciones de la colaboración de la CNDH con organizaciones de la sociedad civil; y e) no hay alusión a situaciones polémicas en la organización de la propia CNDH.

A juzgar por el análisis de la información de la Comisión, publicada en su propia página entre 15 de noviembre de 2019 y el 23 de noviembre de 2019, en este lapso la CNDH es un contrapeso importante, sobre todo a la figura de la presidencia.

Por otra parte, de los comunicados que la CNDH publicó entre el 19 de noviembre de 2019 y el 23 de octubre de 2020: a) 13 confrontan de manera frontal a instituciones del gobierno federal; b) cinco comunicados son autorreferenciales; c) en 16 documentos, la CNDH proyecta y reproduce de manera positiva los discursos contenidos en documentos y acciones de la presidencia de México, representantes populares del partido Morena y los funcionarios públicos federales; d) existen dos menciones de colaboración entre la CNDH y organizaciones de la sociedad civil; y e) hay 13 comunicados y pronunciamientos sobre asuntos polémicos en los que la CNDH es un actor central.

A diferencia de lo que sucede con otros rubros y actividades, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha incrementado sustancialmente su estrategia de comunicación. Del análisis de la información pública de la Comisión durante el periodo del 19 de noviembre de 2019 al octubre de 2020 (correspondiente a la presidencia de Rosario Piedra Ibarra), resaltan sobre todo los comunicados de prensa en relación con temas polémicos donde la CNDH está involucrada y, paradójicamente, también han aumentado los comunicados autorreferenciales. También existe un aumento de acciones de difusión que aplauden actuaciones del poder público.

Propuestas:**A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

1. Evaluar su estrategia de comunicación, en el entendido que ésta es fundamental para informar a la opinión pública sobre el actuar de la CNDH, pero también es el reflejo del entendimiento que el Ombudsperson nacional tiene de principios fundamentales de autonomía, independencia, protección, estudio y difusión de los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUDH. Ver Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- ACNUDH. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1976. Disponible: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (Última consulta el 5 de diciembre de 2020).
- ACNUDH -IBP. Ver Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y International Budget Partnership
- ACNUDH -IBP. *Realizing Human Rights through Government Budgets*. United Nations publication issued by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and International Budget Partnership, New York and Geneva, 2017. Disponible: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRTThroughGovernmentBudgets.pdf> (Última consulta el 29 de noviembre de 2020).
- Álvarez, Ernestina. *INE no ha recibido licencia de Rosario Piedra como militante de Morena*. Noticias MVS, 14 de noviembre de 2019, sección Nacionales. Disponible: <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/ine-no-ha-recibido-licencia-de-rosario-piedra-como-militante-de-morena/> (Última consulta el 6 de diciembre de 2020)
- Animal Político. *Hojas en blanco en la urna, así explica el Senado diferencia de votos en elección de Rosario Piedra*. Animal Político, 8 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.animalpolitico.com/2019/11/explicacion-senado-votacion-rosario-piedra/> (Consultado el 5 de diciembre de 2020)
- , *5 Consejeros de CNDH renuncian por llegada de Rosario Piedra; AMLO descalifica su trabajo*. Animal Político, 14 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.animalpolitico.com/2019/11/consejeros-cndh-renuncias-rosario-piedra-amlo/> (Última consulta el 7 de diciembre de 2020).
- Aristegui Noticias. *¿Quién es Rosario Piedra Ibarra, la próxima presidenta de la CNDH?* 11 de noviembre de 2019. Disponible: <https://aristeginoticias.com/1111/lomasdestacado/quien-es-rosario-piedra-ibarra-la-proxima-presidenta-de-la-cndh/> (Última consulta el 30 de noviembre de 2020)
- Camacho, Fernando. *Renuncia José de Jesús Orozco Henríquez al Consejo Consultivo de CNDH*. La Jornada, 10 de marzo de 2020, sección Política. Disponible: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/03/10/renuncia-jose-de-jesus-orozco-henriquez-al-consejo-consultivo-de-cndh-1558.html> (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)
- , *El Consejo Consultivo de la CNDH funciona con 3 de 10 integrantes*. La Jornada, 12 de marzo de 2020, sección Política Disponible: <https://www.jornada.com.mx/2020/03/12/politica/004n2pol> (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)
- Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF 08-05-2020*. Cámara de Diputados. Disponible: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf (Última consulta el 6 de diciembre de 2020)

- . *Reformas constitucionales* (por artículo). Cámara de Diputados, s.f. Disponible: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (Última consulta el 5 de diciembre de 2020)
- . *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. DOF 26-06-2017. Cámara de Diputados. Disponible: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPIST_260617.pdf (Última consulta el 6 de diciembre de 2020)
- Carpizo MacGregor, Jorge. *Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos*, En Carmona Tinoco, Jorge Ulises (coord.), *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Homenaje al Dr. Jorge Carpizo MacGregor*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2013. Disponible: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3988/13.pdf> (Última consulta el 6 de diciembre de 2020)
- CIDH. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- CIDH. Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015. Disponible: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf> (Última consulta el 5 de diciembre de 2020)
- CNDH. Ver Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- CNDH. *Acuerdo por el cual la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ordena la reapertura de aquellos expediente de queja en los que exista una inconformidad o reclamo de la parte quejosa o agraviada sobre el trámite que se dio a su expediente y que ya se encuentra concluido*. Publicado el 18 de marzo de 2020. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/202003/Acuerdo_Reapertura_Quejas_Concluidas.pdf (Última consulta el 1º de diciembre de 2020)
- . *Creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, s.f. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/noticia/creacion-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos> (Última consulta el 5 de diciembre de 2020)
- . *Comunicados*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, s.f. Disponible: www.cndh.org.mx/lista-de-comunicados (Consultado el 7 de diciembre de 2020).
- . *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 64/2016*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 26 de junio de 2019. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc_Inc_2016_64.pdf (Última consulta el 19 de noviembre de 2020)
- . *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad Ley de Seguridad Interior*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 19 de enero de 2018. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf (Última consulta el 17 de noviembre de 2020)
- . *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 29/2018*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 07 de febrero de 2018. Disponible:

<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc-Inc-2018-29.pdf> (Última consulta el 18 de noviembre de 2020)

- *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 54/2018.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 11 de junio de 2018. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_54.pdf (Última consulta el 18 de noviembre de 2020)
- *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 24 de septiembre de 2018. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_81.pdf (Última consulta el 18 de noviembre de 2020)
- *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativa a la Acción de Inconstitucional 44/2019.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 22 de abril de 2019. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Acc_Inc_2019_44.pdf (Última consulta el 18 de noviembre de 2020)
- *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 62/2019.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 26 de junio de 2019. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc_Inc_2019_62.pdf (Última consulta el 19 de noviembre de 2020)
- *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 121/2019.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 30 de octubre de 2019. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Acc_Inc_2019_121.pdf (Última consulta el 19 de noviembre de 2020)
- *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 64/2020.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 29 de junio de 2019. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Acc_Inc_2016_64.pdf (Última consulta el 19 de noviembre de 2020)
- *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 109/2020.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 10 de febrero de 2020. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-02/Acc_Inc_2020_109.pdf (Última consulta el 19 de noviembre de 2020)
- *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 207/2020.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 1 de julio de 2020. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-08/Acc_Inc_2020_207.pdf (Última consulta el 19 de noviembre de 2020)
- *Estructura, 2018-2020.* Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/cndh/estructura> (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)

- . *Estructura Orgánica Básica, Marzo 2018*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Transparencia/1/CNDH.pdf> (Última consulta el 1 de diciembre de 2020)
- . *Informe Anual de Actividades 2018*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 2018. Disponible: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40070> (Última consulta el 17 de noviembre de 2020)
- . *Informe Anual de Actividades 2019*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Presidencia, 2018. Disponible: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50070> (Última consulta el 17 de noviembre de 2020)
- . *Informe de avances programáticos o presupuestales, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001-2020*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018-2020. Disponible: https://www.cndh.org.mx/Presupuesto_Asignado_Ejercido (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)
- . *Informe Especial de Acciones de Inconstitucionalidad*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y asuntos jurídicos, 2019. Disponible: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/50133/content/files/Informe_inconstitucionalidad.pdf (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- . *Informe Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República mexicana*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/CENTROS-BAJA-CAPACIDAD.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- . *Informe Especial sobre asignación y contratación de publicidad Oficial*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial-PubliOficial.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- . *Informe Especial. Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Informe-Migrantes-2016-2017.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- . *Informe Especial sobre el estado que guardan los Derechos Humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Estudio_Personas-Discapacidad%5B1%5D.pdf (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- . *Informe Especial. Participación de la CNDH en la Audiencia Regional: Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/INF-CNDH-CIDH-CARAVANA%5B1%5D.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)

- *Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas mayores en México.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-02/INFORME_PERSONAS_MAYORES_19.pdf (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- *Informe Especial Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familiares.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Informe-Políticas-Multinivel.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- *Informe Especial sobre los Centros de Tratamiento Interno para Adolescentes que Infringen la Ley Penal de la República Mexicana.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/ADOLESCENTES-INFORME-ESPECIAL-2019.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- *Informe Especial sobre los linchamientos en el territorio Nacional.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/IE_2019-Linchamientos.pdf (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- *Informe Especial sobre el Seguimiento de las Recomendaciones de la CNDH.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Seguimiento-recomendaciones-2019.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- *Informe Especial sobre el Derecho a la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-08/IE-Accesibilidad.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- *Informe Especial sobre la situación que en materia de desaparición de personas y delitos vinculados impera en el municipio de Chilapa de Álvarez, Guerrero.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/Informe-Especial-Personas-Desaparecidas-Chilapa-Guerrero.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- *Informe Especial sobre la situación de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Centros de Asistencia Social y Albergues Públicos y Privados de la República Mexicana.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/IE-ninas-ninos-adolescentes-centros-albergues.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- *Informe Especial sobre la situación de seguridad y desaparición de personas en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/IE-desaparicion-personas-Veracruz.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- *Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe-Estaciones-Migratorias-2019.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)

- . *Informe Especial. Sobre el contexto de violencia que enfrentan las personas que ejercen el periodismo y los medios de comunicación en el estado de Veracruz*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Violencia-periodismo-medios-comunicacion.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- . *Informe Especial sobre el Estado que guarda el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes con discapacidad en México*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2020. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-09/IE-estado-educacion-ninez-discapacidad.pdf> (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- . Informe mensual Septiembre 2020. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Consejo Consultivo, 2020. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-10/2020_Sep.pdf (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- . *La Nueva CNDH a 30 Años de su Creación*. Comunicado de Prensa DG/171/2020 de 7 de junio, 2020. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-06/COM_2020_171.pdf (Última consulta el 23 de noviembre de 2020)
- . *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf (Última consulta el 30 de noviembre de 2020)
- . *Preguntas frecuentes. ¿Cuántas visitadurías existen y de qué asuntos conocen?*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, s.f. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/index.php/cndh/preguntas-frecuentes> (Última consulta el 1 de diciembre de 2020)
- . *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/ReglamentoCNDH2013.pdf> (Última consulta el 20 de noviembre de 2020)
- . *Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Reglamento_MNPTOTPCID.pdf (Última consulta el 20 de noviembre de 2020)
- . *Recomendaciones por graves violaciones de derechos humanos 2012-2020*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2020. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/tipo/225/recomendacion-por-violaciones-graves> (Última consulta el 20 de noviembre de 2020)
- . *Recomendaciones generales 2001-2020*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2020. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/tipo/226/recomendaciones-generales> (Última consulta el 20 de noviembre de 2020)
- . *Síntesis de las Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por la CNDH*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, sf. Disponible: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/nodos/50302/content/files/Anexo_%20Acciones%20de%20Inconstitucionalidad%202019.pdf (Última consulta el 18 de noviembre de 2020)

Diario Oficial de la Federación. *Clasificador por objeto de gasto para la administración pública federal*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política y Control Presupuestario, Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2018. Disponible: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/Clasificador_por_Objeto_del_Gasto_para_la_Administracion_Publica_Federal.pdf (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)

----- *Decreto mediante el cual “la Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las Honorables legislaturas de los Estados, declara reformado el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*. Diario Oficial de la Federación. Publicado el 28 de enero de 1992. Disponible: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92_ima.pdf (Última consulta el 5 de diciembre de 2020)

Dirección General de Educación Indígena. *Estructura*, Javier López Sánchez Director General de Educación Indígena. Secretaría de Educación, Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Educación Indígena. Última actualización del 2 de abril de 2019. Disponible: <https://dgei.basica.sep.gob.mx/es/estructura/javier-lopez-sanchez.html> (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)

Economíahoy.mx. *Van cinco consejeros que renuncian al Consejo Consultivo de la CNDH*. Economíahoy.mx, 15 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.economiahoy.mx/nacional-eAm-mx/noticias/10202812/11/19/Van-cinco-consejeros-en-renunciar-al-Consejo-Consultivo-de-la-CNDH-.html> (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)

Fazio Varela, José Carlos. *Fazio Varela, José Carlos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 03 de marzo de 2015. Disponible: <https://www.politicas.unam.mx/cedula/profesor/cecc.php?guid=3F48030C-F7CD-11E3-ABC1-001E6757639A> (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)

Flores, Erika. *Rosario Piedra parcha estructura de la CNDH con “encargados” de despacho*. 2020. La silla rota. 3 de marzo de 2020, sección Nacional. Disponible: <https://lasillarota.com/nacion/rosario-piedra-parcha-estructura-de-la-cndh-con-encargados-de-despacho-rosario-piedra-cndh-visitaduria-visitadores/367122> (Última consulta el 7 de diciembre de 2020)

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s.f. Disponible: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3350/5.pdf> (Última consulta el 17 de noviembre de 2020)

ISSSTE. Ver Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISSSTE. *Estadísticas de población, Capítulo 1. Apartado 1.1: población amparada por entidad federativa*. Disponible: <http://www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2019.html#cap1> (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)

La Jornada. *CNDH nombra a nuevos directores de dos Visitadurías Generales*. La Jornada, 28 de agosto de 2020, sección Política. Disponible:

<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/08/28/cndh-nombra-a-nuevos-directores-de-dos-visitadurias-generales-6100.html> (Última consulta el 7 de diciembre de 2020)

-----. *Organizaciones difunden carta de apoyo a visitador despedido de CNDH*. 2020. La Jornada, 3 de septiembre de 2020, sección Política. Disponible: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/09/03/organizaciones-difunden-carta-de-apoyo-a-visitador-despedido-de-cndh-6620.html> (Última consulta el 7 de diciembre 2020)

La Silla Rota. *Renuncia director general de la primera visitaduría de la CNDH*. 2020. La Silla Rota, 29 de agosto de 2020, sección Nacional. Disponible: <https://lasillarota.com/nacion/renuncia-director-general-de-la-primera-visitaduria-a-la-cndh/429228> (Última consulta el 7 de diciembre 2020)

-----. *Siguen los escándalos en la CNDH: más renunciaciones*. 2020. La Silla Rota, 2 de septiembre de 2019, sección Nacional. Disponible: <https://lasillarota.com/nacion/siguen-los-escandalos-en-la-cndh-mas-renunciaciones/429823> (Última consulta el 7 de diciembre 2020)

Lara, Elizabeth. *CNDH Semblanza Elizabeth Lara Rodríguez*. ISSUU, 17 de diciembre de 2019. Disponible: https://issuu.com/ejecentral6/docs/cndh_semlanza_elizabeth_lara_rodriguez (Última consulta el 30 de noviembre de 2020)

ONU. Ver Organización de las Naciones Unidas

ONU. *Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México*, de 7 de octubre de 2015. Organización de las Naciones Unidas, 2015. Disponible: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265 (Última consulta el 5 de diciembre de 2020)

-----. *Declaración de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México*, de 9 de abril de 2019, Organización de las Naciones Unidas, 2019. Disponible: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1254:declaracion-de-la-alta-comisionada-de-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-michelle-bachelet-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265 (Última consulta el 5 de diciembre de 2020)

-----. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*. Aprobados en la 85ª sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada el 20 de diciembre de 1993. Doc. ONU A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994. Disponible: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement> (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)

-----. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*. Aprobados en la 85ª sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada el 20 de diciembre de 1993. Doc. ONU A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994. Disponible: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement> (Última consulta el 5 de diciembre de 2020)

-----. *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Organización de las Naciones Unidas, 2020. Disponible:

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/opcat.aspx> (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)

-----. *Resolución 48/134. Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*. A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994. Disponible: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement> (Última consulta el 5 de diciembre de 2020)

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de san José)*. Organización de Estados Americanos, Departamento de Derecho Internacional, 2014. Disponible: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (Última consulta el 5 de diciembre de 2020)

Parra Lara, Francisco José. *El amparo y la elección del titular de la CNDH*. En Revista Hechos y Derecho, UNAM, No. 54, noviembre-diciembre 2019, 20 de noviembre de 2019. Disponible: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14118/15330> (Última consulta el 5 de diciembre de 2020)

Piedra, Rosario. *Curriculum vitae*. Comisiones del Senado, Senado de la República, s.f. Disponible: http://comisiones.senado.gob.mx/derechos_humanos/docs/CNDH/PIMD/anexo_3.pdf (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)

Regeneración. *Renuncian cuatro consejeras honoríficas a la CNDH*. 2019. Regeneración, 14 de noviembre de 2020, sección Sociedad. Disponible: <https://regeneracion.mx/renuncian-cuatro-consejeras-honorificas-a-la-cndh/> (Última consulta el 7 de diciembre de 2020)

Rodriguez, Jesús. *José Martínez Cruz se incorpora a la CNDH*. 2019. La Jornada Morelos, 7 de diciembre de 2020. Disponible: <https://lajornadamorelos.com.mx/sociedad-y-justicia/2019/12/09/16447> (Última consulta el 7 de diciembre de 2020)

Senado de la República. *Aprueban emitir la convocatoria de elección del nuevo titular de la CNDH*. Boletín de prensa de 24 de septiembre de 2019. Disponible: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46183-aprueban-emitir-la-convocatoria-de-eleccion-del-nuevo-titular-de-la-cndh.html> (Última consulta el 4 de diciembre de 2020)

SCJN. Ver Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, 28 de agosto de 2018. Disponible: <https://web.ua.es/es/observatoriodoxa/documentos/sentencia-constitucionalidad-146-2007.pdf> (Última consulta el 18 de noviembre de 2020)

-----. *Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Diferencias entre ambos medios de control constitucional*. Tesis P./J. 71/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Agosto de 2000, página 965. Disponible: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/191381> (Última consulta el 20 de noviembre de 2020)

Sistema de Información Legislativa. *Acción de Inconstitucionalidad*. Secretaria de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, s.f. Disponible: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=3> (Última consulta el 17 de noviembre de 2020)

Transparencia presupuestaria, Observatorio del gasto. *Datos abiertos. Portal de transparencia presupuestaria. Sección de gasto federalizado.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Transparencia presupuestaria, Observatorio del gasto. Disponible: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)

Téllez, Hilda. *Hilda Téllez Lino, Síntesis Curricular.* Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 6 de octubre de 2017. Disponible: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-9677446205a62f141818db03d830778e.pdf> (Última consulta el 29 de noviembre de 2020)