

Eficacia de las recomendaciones emitidas por la CNDH como organismo público de protección de los derechos humanos en México

José Francisco Báez Corona

Introducción

En México desde hace más de 20 años se cuenta con la CNDH como un organismo que tiene la misión de promover y proteger los derechos humanos en el país. Para cumplir con esta misión, la CNDH realiza diferentes actividades, una de las principales es recibir quejas y formular recomendaciones públicas no vinculatorias dirigidas a las autoridades con relación a los actos que constituyan afectación a los derechos de los quejosos.

En la doctrina nacional e internacional, existen diversas opiniones con relación a esta función, mientras algunas de ellas se pronuncian sobre la necesidad de dotar a las comisiones de mayores facultades para hacer cumplir sus recomendaciones en forma obligatoria, otras tantas critican fuertemente la eficacia y utilidad del organismo.

Frente a este panorama el presente estudio se plantea realizar una descripción cuantitativa de la eficacia de las recomendaciones de la CNDH en México y con ello aportar datos duros que contribuyan a la discusión.

El texto inicia con un planteamiento que sienta bases para delimitar el tema central de la discusión, posteriormente su desarrollo se estructura con tres partes, la primera incluye algunas reflexiones en torno al concepto de derechos humanos en sus aspectos jurídico y axiológico, así como las implicaciones que tiene éste último en la práctica. En la segunda se aborda el estudio teórico de las recomendaciones como mecanismo de protección a los derechos humanos. Finalmente, con apoyo de esas nociones, en la tercera y última parte se lleva a cabo la descripción de resultados obtenidos en la evaluación de la eficacia de las recomendaciones de la CNDH en México con base en el análisis de los informes 2003. 2007 y 2010.

Planteamiento

Hablar de “derechos humanos” significa abordar un concepto complejo que involucra además de un aspecto jurídico, una carga axiológica de lo que representan estos derechos como valores en las sociedades modernas. Estudiar los mecanismos de protección a los derechos humanos implica también una extensa gama de modali-

dades públicas, particulares, jurisdiccionales y no jurisdiccionales que se han desarrollado para dar vigencia a estas normas y principios.

En lo particular, la CNDH de acuerdo con el artículo 2 de su propia ley cuenta la alta misión de dar “protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”, en el entendido de ello cuenta con personalidad y patrimonio propios así como varias facultades que dan lugar a las actividades que realiza tanto académicas como de difusión, culturales, capacitación, conciliación, por mencionar algunas.

En las siguientes líneas se plantea la tarea de estudiar una de sus facultades la reconocida en el artículo 3 de su ley relativa a su “competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación” y específicamente con la posibilidad de emitir recomendaciones sobre éstas.

Muchos afirman que se debería de optar por darle facultades a la CNDH para poder expedir sanciones que tengan consecuencias jurídicas o que sería injusto criticar la eficacia de toda la Comisión por el cumplimiento de sus recomendaciones ya que se “olvida que no se trata de un tribunal que puede imponer coactivamente sus propuestas y que únicamente su aceptación formal por las autoridades a las que se dirigen convierten a dichas recomendaciones en obligatorias, y si bien dichos organismos pueden vigilar su cumplimiento, no poseen los medios para exigir su ejecución coactiva”¹.

Ante esta situación se hace necesario un estudio descriptivo como el que se lleva a cabo a continuación, con el cual es posible, dar a conocer que tan eficientes han resultado sus recomendaciones, si al momento ha resultado suficiente con el peso moral de las mismas o se haría necesario dotar a la comisión de mayores mecanismos de obligatoriedad para sus recomendaciones. Sin perder de vista que se analizará únicamente la función de emitir recomendaciones por su aspecto cuantitativo y no todo el desempeño de la Comisión o su impacto cualitativo en la sociedad.

Conviene citar la opinión de Contreras cuando refiere que “Ningún defensor de derechos humanos puede carecer de autocrítica. Esta virtud le permitirá recapitular y corregir, en caso de ser necesario” de ahí que este ejercicio de crítica tiene, ante todo la intención constructiva².

Con ello la presente investigación tiene por objeto describir si las recomendaciones como herramienta de la CNDH, han resultado un mecanismo eficaz, la atención se centrará en el estudio de sus informes, en los cuales se ve reflejado el número de resoluciones emitidas y aceptadas. Para mostrar los datos se tomaron como muestra los informes 2003, 2007 y 2010 con base en un muestreo aleatorio de los años más

1 NATARÉN, Carlos, La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. México: CNDH.

2 CONTRERAS, Miguel, 10 temas de derechos humanos. México: Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003.

recientes de la CNDH en México, concretando a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la eficacia cuantitativa que tienen las recomendaciones de la CNDH en México?

Los derechos humanos y sus dos dimensiones

Cuando se menciona el concepto “derechos humanos” en el contexto social, no siempre se hace referencia exclusivamente a las normas jurídicas existentes sobre la materia, el enfoque que se le da algunas veces a la palabra es más bien axiológico, cargado de un trasfondo ético que alude a los valores que más estima la humanidad, es decir, los derechos humanos además de normas jurídicas representan valores fundamentales en la vida de cualquier individuo y en sus relaciones con la sociedad.

Mario Álvarez Ledesma, hace reflexiones sobre este tema y afirma que se debe distinguir entre dos dimensiones del concepto de derechos humanos, una axiológica y una jurídica, de modo que la noción axiológica de los derechos humanos los señala como parámetros o ideales que sirven para denotar ejemplos de justicia y legitimidad en la sociedad, mientras que la noción jurídica los identificaría con los derechos subjetivos fundamentales reconocidos en declaraciones internacionales o en normatividad interna³.

De este modo, el uso del concepto “derechos humanos” tiene una doble dimensión semántica: como valores y como normas, ambas pueden emplearse intencionalmente por separado o bien puede utilizarse, consciente o inconscientemente, con las dos acepciones en la misma frase.

En este entendido, cuando una persona acusa que han sido violentados sus derechos humanos por alguna autoridad, además de significar que la autoridad en cuestión esta trasgrediendo el orden jurídico, refiere para la sociedad que aquel que afectó sus derechos faltó también a la ética y los valores de la humanidad, de ahí la fuerza del concepto que va más allá de lo jurídico.

El doble uso del concepto también se aprecia en la doctrina, una definición de derechos humanos en la dimensión jurídica podría ser la aportada por Antonio Truyol, autor español, quien menciona que son: “Derechos Fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que lejos de ser una concesión de la sociedad política, han de ser por esta consagrados y garantizados”⁴, en esta definición el autor rescata el concepto derechos y la obligación de las autoridades de consagrarlos y garantizarlos, es decir de darles protección jurídica.

Por otra parte, una definición de derechos humanos, más situada en el plano axiológico sería la siguiente: “derechos innatos compartidos por los seres humanos en función de una dignidad intrínseca que encuentra su fuente en la naturaleza hu-

3 ALVAREZ, Mario, *Acerca del concepto “Derechos Humanos”*. México: McGraw-Hill, 2003.

4 TRUYOL, Antonio, *Los Derechos Humanos*, España, Tecnos, 2003.

mana” en la cual Álvarez Ledezma, rescata más los aspectos de dignidad, validez intrínseca y naturaleza humana que la sanción jurídica de los derechos⁵.

Por lo anterior es posible afirmar que los derechos humanos, en un sentido ético o axiológico, son un conjunto de valores que se desprenden de la propia naturaleza y dignidad del ser humano, todos los individuos que pertenecen a la género humano los poseen por ese solo hecho y exigen ser tratados y tratar de acuerdo con ellos a sus semejantes para desarrollarse plenamente, éstos valores tienen además las características de ser, imperecederos e inalienables. Mientras que hablando en un sentido jurídico los derechos humanos son los mismos valores, pero consagrados en cuerpos legales y protegidos directamente por las autoridades internacionales o estatales, convirtiéndose así en derechos en su sentido positivo y subjetivo; positivo al estar consagrados expresamente en normas jurídicas y subjetivos al convertirse en prerrogativas que los seres humanos pueden exigir a las autoridades.

Es muy importante conocer esta doble dimensión del concepto derechos humanos, ya que permite evitar confusiones que suelen presentarse si se analiza el concepto desde sólo una de las perspectivas. Sin embargo la utilidad de la distinción va más allá del aspecto teórico, ya que en la práctica la dimensión axiológica de los derechos humanos sirve de fundamento para la gran mayoría de los organismos que protegen estos derechos a través de recomendaciones que carecen de obligatoriedad legal, pero gozan de una fuerte connotación moral, ante la cual, en algunos casos, las autoridades pueden ceder para revalorar sus decisiones.

Las recomendaciones como mecanismo de protección de los derechos humanos

El desarrollo de Los Derechos Humanos ha sido un proceso milenario, en el cual paulatinamente se amplía su esfera de protección y esta disciplina se convierte en objeto de estudio para los especialistas en derecho. La protección que ahora se les otorga a los derechos humanos, es el resultado de siglos de lucha⁶.

Lo anterior implica que el hecho de que los derechos humanos tengan hoy en día la fuerza axiológica que poseen se debe, en parte, a que las normas actuales en esta materia son el resultado de siglos de lucha de la raza humana, lucha tanto intelectual como material que se cristalizan en la Declaración Universal del siglo pasado y en organismos como las Comisiones con que se cuenta hoy en día. Los consensos vigentes sobre Derechos Humanos son producto de todas las luchas e ideas, de toda la sangre y las letras que por más 5500 años la humanidad entera engendró y propagó con tal de que se reconociera su valía.

En función de esto en México “a partir de la publicación, el 28 de enero de 1992, en el Diario Oficial de la Federación del decreto que reformó el artículo 102 de la Constitución Federal, se adicionó a este artículo el apartado B, con el cual fue

5 ALVAREZ, Mario, Acerca del concepto “Derechos Humanos”. México, McGraw-Hill, 2003.

6 PECES-BARBA, Gregorio & Fernández, Eusebio, Historia de los Derechos Fundamentales. Tomo I: Tránsito a la modernidad, siglos XVI y XVII. España: Dykinson, 2001.

elevada a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos en México”⁷.

El mencionado apartado B del artículo 102 constitucional menciona en sus primeros párrafos:

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

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

Es importante recalcar que el uso de recomendaciones como medios de protección a los Derechos Humanos, deriva su eficacia de la dimensión axiológica de éstos derechos, al no contar las comisiones con un medio coactivo que obligue a las autoridades a acatar sus sugerencias, el basamento moral de éstas y su impacto ante la opinión pública constituyen la principal fuente de poder en las recomendaciones, no obstante, aun el peso de este trasfondo, en muchas ocasiones no es suficiente para su cumplimiento.

Sobre la misma base de su fundamento axiológico las recomendaciones funcionan en el sistema universal y los regionales de derechos humanos. No obstante, existen factores adicionales que condicionan la eficacia de las recomendaciones como mecanismo de protección.

A decir de Carpizo: La recomendación debe tener una sólida base jurídica. En buena parte su estructura es la de una sentencia; la argumentación jurídica es la columna vertebral de ella, basada en pruebas que deben ser relacionadas con cada uno de los puntos de la recomendación”⁸. De ahí que la fundamentación jurídica de las recomendaciones resulta también un elemento de peso en su seguimiento por parte de la autoridad.

El funcionario expuesto ante una recomendación planteada sobre argumentos jurídicos endebles encontrará la oportunidad para no verse obligado a acatarla e incluso oponerse o rechazar dicha recomendación.

Aunado a lo anterior las recomendaciones pueden ser eficaces en la medida en que se les dé seguimiento y publicidad “El seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del *ombudsman*. Si no, toda la labor se esfuma y termina en nada”⁹. La publicidad a las recomendaciones se realiza en los informes oficiales, pero resulta más eficaz al hacer uso de los medios masivos de comunicación, los cuales tienen una mayor difusión e impacto en la sociedad.

7 CONTRERAS, Miguel, 10 temas de derechos humanos. México: Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003.

8 CARPIZO, Jorge, El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones. Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 10. 2009.

9 Idem.

Otro factor que condiciona la eficacia de las recomendaciones, es el propio prestigio del órgano que la emite y su imagen ante la sociedad, amén de que los derechos humanos gozan de una amplia aceptación en la sociedad, cada comisión u organismo encargado de la defensa de estos derechos construye una imagen y un prestigio propio que puede abonarse o restarse al peso moral que tienen los derechos humanos.

Bastan estos argumentos para reconocer que la eficacia de las recomendaciones puede ser relativa, ya que no significan instrucciones de autoridad, sino sugerencias de un organismo cuya eficacia dependerá de su fundamentación, publicidad y peso moral, partiendo de ello, en el siguiente apartado se realiza un análisis de la eficacia de éstas recomendaciones en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en México.

Eficacia de las Recomendaciones de la CNDH en México Informe 2003

El informe 2003 comprende todas las acciones realizadas por la CNDH del período del 01 de Enero del 2003 al 31 de diciembre del mismo año, con el informe que formula dicha institución se puede apreciar el número de quejas que se presentaron en el año, las autoridades en contra de las que fueron dirigidas y los tipos de violación que manifestaron.

Cabe recalcar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emite recomendaciones como su principal herramienta para restablecer derechos a los agraviados y amonestar el comportamiento ilícito de las autoridades responsables, así como llegar a un acuerdo de conciliación entre los quejosos y la autoridad para encontrar una pronta solución.

Dicho lo anterior, como lo muestra la tabla 1 y de acuerdo al informe presentado en el período 2003, los motivos y acciones violatorias de Derechos Humanos señalados por los quejosos a lo largo de dicho periodo, los cuales fueron:

Tabla 1. Quejas presentadas distribución por motivo

Hechos presuntamente violatorios a Derechos Humanos	Número de expedientes de quejas
1. Ejercicio indebido del cargo	1,688
2. Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de electricidad	480
3. Amenazas	450
4. Detención arbitraria	298
5. Negativa o inadecuada prestación del servicio público de salud.	279
6. Negativa al derecho de petición	233
7. Cateos y visitas domiciliarias ilegales	213

8. Trato cruel y/o degradante	206
9. Dilación en el procedimiento administrativo	125
10. Imputación indebida de hechos	124
11. Irregular integración de averiguación previa	88
12. Robo	80
13. Retención ilegal	73
14. Violación del derecho de la integridad de los menores	70
15. Incumplimiento de prestaciones de seguridad social	68
16. Negligencia medica	68
17. Violación a los derechos de migrantes	66
18. Inejecución de resolución sentencia o laudo	63
19. Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación	62
20. Incomunicación	55

(Fuente: CNDH, 2004: 52)

De estos reclamos por presuntas violaciones a las que se hace referencia en la tabla uno también se indican las autoridades que fueron señaladas como responsables por la presunta violación de Derechos Humanos, por lo tanto se puede conocer cuáles fueron las que han incurrido con mayor frecuencia en quejas según el informe anual que presenta la Comisión tal como lo muestra la tabla 2.

Tabla 2. Número de quejas por autoridad

Instituciones	Número de expedientes de queja
1. Procuraduría General de la República	586
2. Comisión Federal de Electricidad	518
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	458
4. Instituto Mexicano del Seguro Social	440
5. Dirección General de prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública	249
6. Secretaría de la Defensa Nacional	180
7. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	127
8. Secretaría de Educación Pública	121
9. Instituto de migración de la Secretaría de Gobernación	115
10. Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	84

(Fuente: CNDH, 2004: 34)

Como se puede observar la institución con mayores reclamos por violaciones a los Derechos Humanos en el 2003 fue la Procuraduría General de la República, seguida de la Comisión Federal de Electricidad, Hacienda y el Seguro Social, esta cifra se integró a partir de lo establecido en los escritos de los quejosos, así como de las actuaciones realizadas por este Organismo Nacional. El órgano con menos violaciones reportadas fue la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública con ochenta y cuatro.

La eficacia en el seguimiento a estas quejas y de las recomendaciones emitidas por la CNDH en el año en análisis puede apreciarse en la tabla 3, relativa a las recomendaciones emitidas en el año.

Tabla 3. Recomendaciones 2003

No aceptadas	25
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	11
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	33
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial cuyo seguimiento ha terminado	1
Aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio	1
Aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	5
Aceptadas, en tiempo para aceptar pruebas de cumplimiento	5
En tiempo de ser contestadas	15
Total	96

(Fuente: CNDH, 2004: 54)

Por lo que se refiere a las recomendaciones emitidas de acuerdo al informe 2003 se puede apreciar en primer lugar que la Comisión no fue del todo numéricamente eficaz en lo que respecta a la emisión de recomendaciones ya que de acuerdo a las tablas 1 y dos se aprecia un alto número de quejas, que superan las dos mil, de las cuales únicamente se emitieron 96 recomendaciones de lo cual se deriva que menos del 5% de las quejas que se llevaron a la Comisión se convirtieron en recomendaciones.

El segundo punto de referencia para la eficacia tiene que ver con el número de recomendaciones que son realmente cumplidas por las autoridades, rubro en el cual tampoco se aprecia una buena estadística en el año de análisis, ya que de las 96 recomendaciones reportadas en el informe sólo 11, tuvieron pruebas de cumplimiento total.

Lo anterior refleja una eficacia mínima ya que de más de 2000 quejas, únicamente se obtuvieron 11 recomendaciones con pruebas de cumplimiento total, únicamente en esos 11 de más de 2000 casos la dimensión axiológica y el peso moral de los derechos humanos fue suficiente para que se cambiara la resolución de la autoridad.

Informe 2007

En este informe la CNDH describe las actividades realizadas desde enero a diciembre de 2007, respecto al año anterior que se analizó puede observarse que el número

ro de quejas se incrementó notablemente de alrededor de 2000 en 2003 a más 5000 en 2007, tal como lo muestra la tabla 4.

Tabla 4. Quejas en el informe 2007

Expedientes de queja	Número
a. En trámite al 31 de diciembre de 2006.	1,291
b. Registrados entre el 1 de enero y el 31 de Diciembre de 2007.	5,244
Total	6,535

(Fuente: CNDH, 2008)

Durante este año el informe también incorpora una tabla donde se aprecia el motivo de las quejas presentadas durante ese año.

Tabla 5. Motivo de las quejas, informe 2007

Hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos	Número de expedientes de queja
1. Ejercicio indebido de la función pública	1,593
2. Negativa o Inadecuada prestación del servicio público de Salud.	863
3. Detención arbitraria	432
4. Cateos y visitas domiciliarias ilegales	397
5. Trato cruel y/o degradante	395
6. Violación a los derechos de migrantes	388
7. Negativa al Derecho de Petición	314
8. Ejercicio indebido del cargo	293
9. Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de electricidad.	256
10. Violaciones al derecho a la legalidad y a la seguridad Jurídica.	251
11. Prestación indebida del Servicio Público	242
12. Negativa o inadecuada prestación del servicio en materia de vivienda.	228
13. Dilación en el procedimiento administrativo	183
14. Violación a los derechos de los reclusos o internos	172
15. Ejercicio indebido de servicio público	164
16. Negativa o inadecuada prestación del servicio público en materia de educación.	164
17. Incumplimiento de prestaciones de seguridad social	139
18. Robo	118
19. Negativa injustificada de beneficios de Ley	112
20. Amenazas	97

(Fuente: CNDH, 2008)

Como se aprecia nuevamente el mayor número de quejas se generan ante actos de autoridades vinculadas con la función pública. Sin embargo, resaltan para este año las quejas por servicios de salud, que ocupan el segundo lugar en la lista.

Tabla 6. Autoridades que más quejas reciben, informe 2007

Autoridades	Número de expedientes de queja
1. Instituto Mexicano del Seguro Social	1,015
2. Procuraduría general de la república	671
3. Secretaría de la Defensa Nacional	367
4. Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación.	335
5. Secretaría de Educación Pública	311
6. Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los trabajadores	270
7. Instituto del fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores	221
8. Órgano Administrativo desconcentrado Prevención y readaptación social de la Secretaría de Seguridad Pública.	220
9. Comisión Federal de Electricidad	198
10. Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública.	136

(Fuente: CNDH, 2008)

La misma proporción señalada en la tabla 5, se ve reflejada en la tabla 6 donde el IMSS aparece como la autoridad que más quejas recibió en este año, retirando del primer lugar a la Procuraduría General de la República que ocupó el primer lugar en 2003, al igual que la Comisión Federal de Electricidad que bajó del segundo lugar al noveno y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual ya no figuró en la lista.

La reducción de quejas presentadas ante algunas en algunas dependencias puede significar un indicador de eficacia en las recomendaciones, ya que otro efecto que pueden tener estas es que las autoridades procuren cambiar procesos o centrar su atención en algunos de ellos para generar menores problemas.

Sin embargo, en la tabla 7 se aprecian de nuevo deficiencias en la emisión de recomendaciones por la Comisión Nacional en el año 2007, aunque el número de recomendaciones incrementó respecto de 2004 no fue en la proporción que las quejas, es decir de las más de 6000 quejas del año 2007 se generaron únicamente poco más de 100 recomendaciones.

Tabla 7. Recomendaciones informe 2007

Aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial	50
No aceptadas	16
En tiempo de ser contestadas	15
Aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	11

Aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	11
Aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	10
Cumplimiento Insatisfactorio	1
Total	114

(Fuente: CNDH, 2008)

Por otro lado tampoco no se incrementó el número de recomendaciones atendidas, de las 114 recomendaciones generadas, sólo 11 fueron atendidas con pruebas de cumplimiento total. Ambas características nuevamente son indicativas de una escasa eficiencia del recurso de recomendaciones.

Informe 2010 y la reforma 2011

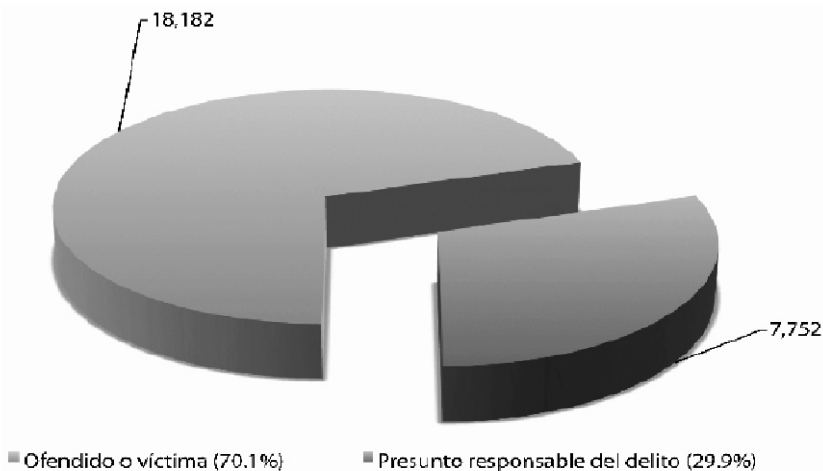
Para el año 2010 se apreció que siguen en expansión las quejas reportadas por violaciones a los derechos humanos, lo cual puede indicar que las violaciones a Derechos incrementaron, pero además también pudo haber incrementado la cultura de la denuncia de dichas violaciones ante la CNDH, de alrededor de 6000 quejas en 2007 se llegó a 8600 en 2010.

Tabla 8. Quejas en el Informe 2010

Expedientes de queja	Número
En trámite al 31 de Diciembre de 2009	1,677
Registrados entre el 1 de Enero y el 31 de diciembre 2010.	6,916
Total	8,593

(Fuente: CNDH, 2011: 52)

Para este informe la CNDH agrega un interesante acumulado respecto de las quejas atendidas respecto de víctimas y presuntos delincuentes.



Esta gráfica puede responder al recurrente comentario respecto de que la CNDH atiende más a las quejas de los delincuentes que de las víctimas, lo cual no resulta cierto de acuerdo a los datos ya que como se puede observar, la proporción de atención a víctimas es muy superior a la de atención a presuntos responsables.

Al respecto, también resulta oportuna la opinión de Natarén cuando expresa:

Una de las críticas constantes a los organismos que examinamos es la protección de los inculpados (que son calificados injustificadamente de “delincuentes”, con lo cual se desvirtúa el principio esencial de la presunción de inocencia), que acuden a ellos para reclamar las violaciones de sus derechos por las autoridades respectivas y que resulta reiterativa en la actualidad por la gran inseguridad pública que padecemos en nuestro país, afirmaciones que son insostenibles, ya que lo único que hacen los propios organismos es fiscalizar que se respeten los derechos de los propios inculpados, que no es infrecuente que sean objeto de actos arbitrarios (2005: 151-152).

Al igual que en los ejercicios anteriores, al cierre del presente informe, las Estadísticas Generales reportaron el estado que guardaban en cuanto a las recomendaciones emitidas, el cual se muestra en la tabla 9.

Tabla 9. Recomendaciones 2010

Estado	Número
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	50
En tiempo de ser contestada	35
No aceptadas	17
Aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	6
Aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	5
Pruebas de cumplimiento total	2
Total	115

(Fuente: CNDH, 2011: 52)

La evaluación estadística no varía respecto de los informes anteriores, este hubo un incremento mínimo en el numero de recomendaciones 115, el cual resulta bajo en proporción a las casi 8600 quejas, ello significa que únicamente alrededor del 0.13 % de las quejas presentadas ante la CNDH terminaron en una recomendación.

Por otro lado este año las recomendaciones aceptadas con pruebas de cumplimiento total fueron sólo 2 de 115, únicamente dos recomendaciones fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento total, situación que resulta por demás alarmante y refleja nuevamente un año de escasa eficiencia en la CNDH e incluso retroceso respecto de años anteriores.

Para otros estudiosos también resulta grave el hecho de que “la CNDH expide escasas recomendaciones —que constituye la labor más trascendente, a un lado de la real y buena tarea de conciliación—”¹⁰. Por lo cual además de pensar en mecanismos para hacer más coercibles o eficaces las recomendaciones es necesario va-

10 CARPIZO, Jorge, El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones. Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 10. 2009.

lorar también, como incrementar su proporción en relación a las quejas y evaluar el funcionamiento de la Comisión en sí misma.

En el año 2011 se dio una adición al artículo 102 apartado b constitucional lo siguiente:

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

Con ello aun cuando las recomendaciones siguen siendo no vinculatorias, se refuerza la obligación de las autoridades o servidores de responderlas, fundar, motivar y además hacer públicas estas negativas y en última instancia comparecer ante el senado o las legislaturas de los estados a exponer sus negativas.

Queda pendiente verificar los efectos de esta reciente reforma en la eficacia y seguimiento de las recomendaciones.

Conclusiones

En el concepto de derechos humanos se aprecia una doble dimensión, tanto jurídica como axiológica, estos derechos además de normas jurídicas representan valores altamente apreciados por la sociedad de ahí que el sistema de recomendaciones no vinculatorias aproveche el peso moral de estos derechos para procurar su respeto voluntario.

La eficacia de las recomendaciones como mecanismo de protección de los derechos humanos depende, además del aspecto axiológico, de otros factores como su fundamentación, publicidad y la reputación social del órgano que las emite.

En México el sistema de recomendaciones, particularmente en el caso de la CNDH, refleja cuantitativamente escasa eficacia, el número de recomendaciones emitidas es escaso en proporción a las quejas y las recomendaciones con pruebas de cumplimiento total constituyen una minoría, sin evidencia de crecimiento en los últimos años.

Con ello se aporta evidencia empírica de que el sistema de recomendaciones en México enfrenta varios retos. No obstante, no debe perderse de vista que la emisión de recomendaciones y la investigación de quejas es sólo una de las facultades que tiene la CNDH y que los problemas reflejados en las líneas anteriores responden a muchos factores, varios de los cuales incluso escapan a las facultades y posibilidades de dicho organismo, a decir de Contreras: “para encarar esos retos es necesario empezar por tomar conciencia de los factores, que motivan, encubren y alientan las violaciones a los derechos humanos; saber y entender esas cau-

sas complejas”¹¹. Es tarea pendiente analizar el efecto que tendrá la reforma 2011 que fortalece el sistema de respuesta y seguimiento a las recomendaciones de la CNDH.

11 Contreras, Miguel. (2003). 10 temas de derechos humanos. México: Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México.

Lista de referencias

- ÁLVAREZ, Mario, *Acerca del concepto "Derechos Humanos"*. México: McGraw-Hill, 2003.
- CARMONA TINOCO, "El valor jurídico y la eficacia de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de acuerdo a la Jurisprudencia Mexicana". *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*. Núm. 4 114, pp.167-188, Julio-Diciembre, 2004.
- CARPIZO, Jorge, *El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones*. Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 10. 2009.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos Informe de actividades 2003. México, 2004.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe de actividades 2007, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/informeAct2007/informe2007.htm> (Fecha de consulta: 8 de Marzo de 2011)
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe de actividades 2010, México, 2011.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CONTRERAS, Miguel,. *10 temas de derechos humanos*. México: Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003.
- NATARÉN, Carlos, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*. México: CNDH, 2005.
- PECES-BARBA, Gregorio & Fernández, Eusebio, *Historia de los Derechos Fundamentales*. Tomo I: Tránsito a la modernidad, siglos XVI y XVII. España: Dykinson, 2001.
- TRUYOL, Antonio, *Los Derechos Humanos*, España: Tecnos., 2000.

