

INTRODUCCIÓN

A quince años de creada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH), en aquel histórico Decreto Presidencial de junio de 1990, se han emitido más de mil setecientas recomendaciones dirigidas a diferentes autoridades sobre diversos temas que reflejan, en grado diverso, las preocupaciones prevalecientes en nuestra sociedad. La CNDH surgió, precisamente, como un reclamo social y está llamada a seguir dando respuesta a los temas sociales imperantes.

Las resoluciones de la CNDH que serán objeto del presente trabajo son las recomendaciones, pues en ellas se contiene esencialmente su labor jurídica, haciéndose la salvedad que junto a ellas, y ocupando un lugar no menos importante, se encuentran otras resoluciones con las que en algunos casos se logra una amigable composición impulsada por dicho organismo, las cuales no fueron analizadas en esta ocasión.

Ha sido en las recomendaciones, entonces, donde se han ido adoptando criterios que han permitido resolver los planteamientos de las correspondientes violaciones a los derechos humanos, mismos que han permitido ampliar la visión práctica de la doctrina inherente a los mismos.

El recorrido que se efectuó al analizar el total de las recomendaciones, colmado de interesantes hallazgos, permitió constatar la amplia diversidad de razonamientos jurídicos que se han aplicado y que de manera sistemática se han reiterado y enriquecido. A diferencia de lo que pudiera pensarse en un análisis simplista, las recomendaciones han ido depurando, cada vez con mayor profundidad, los criterios sobre los derechos humanos. Quienes tengan la paciencia de consultar esta obra, podrán percatarse que a lo largo de las tesis, y entre unas y otras, hay un hilo conductor que hace que los derechos humanos informen nuestro ordenamiento jurídico. No es lo mismo, y sólo nos referimos a una diferencia en complejidad, aplicar o interpretar una ley de naturaleza eminentemente privatista, que hacer lo mismo respecto de una ley reguladora de un derecho humano.

Sorprenderá, al más connotado jurista, descubrir lo apremiante de los temas, producto de la condición humana, y la manera frontal como son abordados para traducirlos en auténticos documentos decisorios. El grado de complejidad en cada expediente es diverso como también lo es la profundidad en el estudio jurídico, por ello, después de la revisión efectuada llegamos al convencimiento que no puede hacerse un trazo que escinda una época de otra. Lo que sí es evidente, en cambio, es que cada etapa marcada por un cambio en la administración, ha aportado avances en la protección de los derechos humanos. En todo caso, las recomendaciones

más recientes son tributarias de las emitidas en un primer momento y estas últimas son embrión de aquéllas.

Por estas razones, entre otras, resultaba necesario extraer dichos criterios de las recomendaciones, para que a manera de criterio forjado en una tesis y siguiendo la metodología inherente a la jurisprudencia de los tribunales, se individualizaran a fin de establecer una especie de memoria y, al mismo tiempo, de difusión en la cultura de los derechos humanos y de parámetro útil en la labor diaria de los organismos no jurisdiccionales de protección de estos derechos.

Esta idea no es original, aunque su materialización sí lo es. La intención de ir unificando criterios apareció desde el primer informe semestral (junio-diciembre de 1990) rendido por el entonces Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, en donde se anunció un *Programa de precedentes*. En dicho programa se pretendía hacer una compilación de jurisprudencia extraída del contenido jurídico de las resoluciones que se fueran adoptando, la cual serviría como instrumento para disponer de los antecedentes indispensables que permitieran formular recomendaciones similares para situaciones análogas. Este es, sin lugar a dudas, el motivo principal que inspira la presente obra.

De acuerdo al informe de referencia, el plan de trabajo se planteó mediante la elaboración de voces *claves* a

utilizar por quien fuera a emitir una recomendación, de manera tal que supiera cómo se había procedido anteriormente atendiendo a la naturaleza de la queja, derechos humanos infringidos, autoridades responsables, procedimientos e investigaciones, recomendaciones concretas o respuesta por la autoridad.

En este mismo sentido, en el segundo informe semestral (enero-junio de 1991) se dio cuenta de la captura e inserción efectuada de las recomendaciones en un banco de datos, así como la clasificación de las mismas por rubros (hechos, evidencias, situación jurídica, observaciones, recomendaciones específicas). También se informó sobre la captura de datos de las respuestas de las autoridades y sobre el desarrollo de un sistema de recuperación por autoridad responsable; naturaleza de la queja; tipo de violación y personas involucradas en los hechos, así como el desarrollo del catálogo de las anunciadas *voces claves* para recuperar información.

No obstante lo anterior, era evidente que se trataba de un programa experimental que era difícil de utilizar de manera global. En el tercer informe semestral (julio-diciembre de 1991) se continuó haciendo referencia a este programa, mismo que se unió a otro de cómputo, por lo que a partir de ese momento se anunció como *Programa de precedentes y de cómputo*. El sistema de información sobre Precedentes se orientó a la consulta de información

sobre recomendaciones particulares y las violaciones que les dieron origen.

Para el cuarto informe semestral (enero-junio de 1992) se elaboró y alimentó una primera versión. Se realizaron fichas descriptivas de las recomendaciones, seleccionables, entre otros criterios, por destinatario, tipo de violación, clase de recomendación, área geográfica y número.

Para 1993, en el informe anual correspondiente se dio cuenta del avance logrado en cuanto a la definición de especificaciones y parámetros de funcionamiento y se destacó que éstas formarían parte de un Sistema Integral de Gestión, como un módulo del mismo. A pesar de los esfuerzos realizados, en el informe anual de 1994 se trataron fundamentalmente los avances en cómputo, pero no se dijo nada de los precedentes.

Posteriormente, se hicieron nuevos intentos y para 1995 se informó que se habían iniciado estudios técnico jurídicos sobre las recomendaciones publicadas en la gaceta, a efecto de detectar criterios comunes para la solución homogénea de casos análogos y que, además, se había iniciado el diseño de estructuras para la elaboración de precedentes susceptibles de ser incorporados a herramientas informáticas. En 1996 se informó sobre el diseño de un módulo de Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones, y se dijo que en el mismo se contenían

estudios jurídicos sobre las recomendaciones que permitían obtener criterios para la solución de casos análogos.

En el informe de 1998 se anunció la publicación de un Manual para la calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos en el que se hace un listado de hechos violatorios, indicando sobre cada uno el fundamento constitucional, los acuerdos y tratados internacionales y la legislación nacional aplicable. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos la idea original de crear una compilación de jurisprudencia no se llegó a concretar. Tampoco se hizo con las llamadas voces claves, pues se trataba de un listado del tipo de denuncias que se recibían.

La individualización de los criterios jurídicos sostenidos en las recomendaciones es trascendente y útil. Contar con criterios generales que resuelvan las distintas problemáticas que se han venido planteando ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, constituye un valioso instrumento de trabajo que permitirá sistematizar los criterios jurídicos emitidos y auxiliar en la resolución de casos análogos, así como ir creando nuevos criterios generales para la resolución de casos concretos. Esto facilita la labor y la hace más homogénea, además permite que la propia Institución enriquezca la doctrina de los Derechos Humanos.

En consecuencia, el trabajo consistió en formar el texto correspondiente que reflejara el criterio jurídico, para lo cual aplicamos las siguientes pautas. Por principio de cuentas, los criterios que aquí se presentan se extrajeron del texto de las recomendaciones, por lo que son producto de las mismas. Lo único que se hizo, en ocasiones, fue introducir expresiones de conexión o de adaptación de los diferentes párrafos que conformaban el criterio, siempre con respeto a lo asentado en la recomendación. En este sentido, es posible rastrear las partes de las recomendaciones para contrastar la originalidad a que hacemos referencia. Es más, una postura que sostuvimos al inicio consistió en anexar, junto al criterio correspondiente, la parte textual de la recomendación, sin embargo, el volumen que se obtendría haría inmanejable esta obra. Así mismo, tomamos en consideración que no se pierde la publicidad del origen de estos criterios ya que los mismos señalan con claridad la fuente donde aparecen publicados, la cual puede consultarse en cualquier momento.

Se pretendió, igualmente, darle al texto una forma de tesis jurídica, similar a la elaborada por los tribunales federales, estructura que cuenta ya con una sólida aceptación en el ámbito jurídico. Para ello pusimos especial cuidado en la elaboración del rubro, toda vez que es la primera referencia que se ofrece referente al tema abordado, y quizá la que motive la lectura del resto del texto, procurando que fuera fiel reflejo del contenido de la

tesis. Decidimos, de igual modo, que en algunos casos y cuando la tesis lo permitiera, el rubro obedeciera a la fórmula cíclica consagrada en la Quinta época del Semanario Judicial de la Federación, con la cual la lectura final del rubro forma una continuidad con su inicio, lo que nos pareció un ejercicio intelectual atractivo, aunque sabemos que no es del agrado de todos los juristas. Se trata, dicho en otras palabras, de rendir un pequeño recordatorio a una de las épocas más trascendentes de nuestra jurisprudencia.

Las dubitaciones surgidas fueron varias y de diversa índole. Inicialmente pretendimos formar el criterio una vez que se hubiesen reunido cinco recomendaciones en un mismo sentido, tal como ocurre en la jurisprudencia de los tribunales federales, sin embargo, rápidamente advertimos que había cuestiones muy importantes que en algunos casos se plasmaban en un menor número o que incluso se contenía en uno sólo, por esta razón decidimos extraer el criterio que consideramos importante también en estos casos.

Los elementos de identificación de la recomendación también fueron producto de reflexión. Tomamos la determinación que quedaría formado con el número de la recomendación, el caso en cuestión y la autoridad a la que se dirige, elementos suficientes para identificar el documento fuente. Todas las referencias incluidas pueden ser consultadas en la Gaceta de la Comisión Nacional de

los Derechos Humanos o en la página de Internet de la misma.

El número de voces por recomendación fue otra interrogante. La respuesta apareció inmediatamente: tantas como temas importantes fueran abordados. Fue grato constatar que en múltiples ocasiones de una sola recomendación fueron extraídas diversas e interesantes tesis.

Este trabajo tiene un límite de tiempo, por lo que comprende el análisis de las recomendaciones emitidas durante los primeros quince años de existencia de la CNDH, esto es, de 1990 a 2005.

Queremos hacer una advertencia: este documento no es oficial. Tiene su origen, eso sí, en una inquietud institucional: extraer lo más granado de las recomendaciones a lo largo de quince años.

Por tal motivo, no es una obra perfecta. Es probable que el lector encuentre aspectos susceptibles de mejora, la extracción de nuevos criterios o el cuestionamiento de los que ahora se presentan, con lo cual desde ahora estamos de acuerdo. Sin embargo, tomamos la decisión de publicarlos por que constituyen un primer ensayo en su género, realizado con acuciosidad, y porque resultaba necesario después de quince años de recomendaciones. No nos mueve la perfección, sino el reconocimiento a la

labor de una institución que ha dado muestras inequívocas de auxilio en la protección de los derechos humanos.

En todo caso, sólo aspiramos a realizar una obra que al dar publicidad a los criterios sostenidos por la CNDH esté igualmente informando a nuestra sociedad cuáles son los aspectos que han constituido mayor preocupación en la defensa de los derechos humanos, motivados por las quejas que en su momento fueron presentadas. Es posible, y por supuesto deseable, que también sirvan como herramienta referencial a los servidores públicos comprometidos con la defensa de los derechos humanos.

Los autores