

Metodología para investigar violaciones de derechos humanos, elaborar Recomendaciones y generar criterios de jurisprudencia no jurisdiccional.

Methodology for investigating human rights violations, preparing recommendations and generating non-jurisdictional jurisprudence criteria.

Enrique Guadarrama López¹⁷

Sumario: Introducción; I. Acerca de la metodología de investigación; II. Sujetos que pueden realizar la investigación; III. Sujetos a investigar por violaciones a derechos humanos; IV. Objetivos de la investigación; V. Características de una debida investigación; VI. Perfil personal de quien realiza la investigación; VII. Principios de actuación institucional; VIII. Etapas de la investigación; IX. Tipos de investigación; X. Prevenciones generales a la investigación; XI. Herramientas metodológicas e instrumentos legales para realizar la investigación; XII. Problemas durante la investigación y enfoque para resolver los casos; XIII. Sugerencias prácticas y otras cuestiones a considerar; XIV. Elaboración de Recomendaciones; XV. Jurisprudencia no jurisdiccional en derechos humanos. Conclusiones.

Resumen: El trabajo desarrolla la perspectiva académica, basada en aspectos empíricos, de la investigación de violaciones a derechos humanos, cometidas por servidores públicos, en la cual se plantean las diversas aristas que deben observar quienes llevan a cabo, en la práctica, tal investigación.

¹⁷ Investigador de la UNAM, Programa Universitario de Derechos Humanos. Catedrático por oposición de la Facultad de Derecho de esa institución.

Abstract: This work develops the academic perspective, based on empirical aspects, of the investigation of human rights violations committed by public servants, in which various aspects that must be observed by those who carry out such investigations, are raised.

Palabras clave: Método de investigación; violaciones derechos humanos; investigación práctica, jurisprudencia no jurisdiccional.

Introducción.

El presente trabajo tiene perfil más práctico, que doctrinal, aunque se hace una sistematización temática para su mejor comprensión y se plantean propuestas concretas para un mejor trabajo de los organismos públicos de protección de los derechos humanos. Se formulan reflexiones sobre las experiencias en la investigación de casos resueltos en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en los que tuve participación. El trabajo se apoya fundamentalmente en aspectos legales y en criterios establecidos en Recomendaciones de ese organismo protector de derechos humanos, las cuales están incorporadas en un libro de mi autoría.¹⁸

Hablar de metodología implica un esquema de trabajo o un método para hacer la investigación de violaciones a derechos humanos. Considero que deben adicionarse otros elementos que abonan a la obtención de los mejores resultados: liderazgo, visión, estrategia, sensibilidad, perfil personal.

Establecer la metodología de investigación es una tarea que puede ser de tipo general a todos los casos que se investigan (contar con reglas o lineamientos institucionales) o puede ser de tipo particular a un caso específico (lo que se conoce como teoría del caso).

En el esquema general, a nivel institucional se pueden definir reglas básicas y comunes para todo el personal que realiza actividades de investigación, p. ej. contar con un instructivo para actuación en campo, para atención y entrevista a víctimas y testigos, para la conformación de equipos de trabajo, entre otros. Aquí se incluyen los formatos que se suelen utilizar

^{18*} Investigador de la UNAM, Programa Universitario de Derechos Humanos. Catedrático por oposición de la Facultad de Derecho de esa institución.

Todas las Recomendaciones que se proyectaron en la Segunda Visitaduría General, en el periodo 2015-2019, se sistematizan en el libro *Defensa de los Derechos Humanos: Esquema práctico*, (2021). En cada Recomendación se incluye un apartado de contexto y hechos, así como comentarios y observaciones.

para agilizar el trabajo (solicitud de información, elaboración de actas circunstanciadas, medidas cautelares, etc.), siempre que no se conviertan en “camisa de fuerza” para el investigador. Asimismo, se debe considerar el manual de procedimientos institucional.

Hay casos específicos en los cuales se requiere una intervención e investigación en el terreno de los hechos, lo que se denomina “investigación de campo”, porque los hechos recién ocurrieron o porque la trascendencia y repercusión social y mediática de los mismos amerita el traslado de un equipo de investigadores (integrado por abogados, psicólogos, médicos, criminalistas, médicos forenses) al lugar en que ocurrieron los hechos.¹⁹

La metodología de investigación la puede establecer el titular de la institución, el responsable de una de las áreas o el coordinador de un grupo de trabajo específico en un asunto determinado.

Aunque las presentes reflexiones tienen como destinatario natural al personal que labora en las comisiones públicas de derechos humanos, nada impide que sirvan a otras personas que desde distintas trincheras realizan actividades de investigación de violaciones de derechos humanos.

La premisa de partida es que la ley de la CNDH y, en general, las leyes de las comisiones públicas de derechos humanos no establecen un determinado método de investigación, sino un procedimiento a seguir, el cual consta de varias etapas, en las que se establecen reglas específicas a seguir. Asimismo, en la ley reguladora de la institución se establecen instrumentos o herramientas de apoyo a la investigación, para hacerla más eficaz y lograr mejores resultados.

I. Acerca de la metodología de investigación.

¹⁹ He señalado que, en casos de relevancia y trascendencia social, el inicio de una investigación es un 80% investigación de campo (recabar testimonios, acompañamiento a las víctimas, obtención de videos, fotografías, grabaciones, contención psicológica y exámenes médicos a víctimas, inspección de lugares, foto-referenciación de lugares, actuaciones *in situ* ante autoridades, visitas a centros de reclusión, etc.) y 20% trabajo de escritorio (solicitudes de información, emisión de medidas cautelares, recopilación de notas periodísticas). A medida que se avanza en el trabajo, el porcentaje se invierte al dedicar mayor tiempo a procesar la información y redactar la Recomendación.

En el ámbito científico-académico se distingue entre método inductivo y método deductivo, es decir, partir de un análisis de cuestiones particulares para escalar a conclusiones genéricas o bien partir de una premisa general para aplicarla a los aspectos específicos del caso que se investiga. Surge la interrogante: ¿Esto es aplicable a una investigación de violaciones a derechos humanos?

Parecería, a simple vista, que la mejor opción en cuanto método científico es el inductivo, pues se parte de hechos concretos ocurridos en la realidad, en un lugar y tiempo determinado, en los que se ven involucrados servidores públicos, para determinar si la actuación de éstos se ajustó a la ley y, en consecuencia, si violaron o no derechos humanos. Sin embargo, creo que no resulta pertinente tratar de encasillar la investigación de violaciones de derechos humanos en alguna de esas vertientes del método científico, debido a dos situaciones:

- a) primero, porque son hechos que ocurrieron y afectaron a una o más personas y no se sabe a detalle cómo sucedieron. Se trata de cuestiones prácticas, de contenido social y no cuestiones de laboratorio o que ya estén resueltas y pueden, por ende, ser objeto de análisis.
- b) segundo, no es pertinente ni aconsejable seguir un método único de investigación sobre hechos que se cuestionan como violatorios de derechos humanos, pues impediría la flexibilidad de actuación, que es una de las características de la investigación en derechos humanos.

La metodología de investigación de violaciones de derechos humanos incluye, como una de sus variables, los problemas que se pueden llegar a presentar en el desarrollo de la investigación, los cuales deben ser resueltos. Es necesario incluir en el método de investigación reglas sobre cómo resolverlos en la práctica y la adecuada estrategia legal a seguir ante una situación no prevista en el esquema original del caso.

II. Sujetos que pueden realizar la investigación.

Entre quienes pueden llevar a cabo una investigación por violaciones a derechos humanos, se identifican aquellos que la ley les reconoce competencia para hacerlo, y quienes tienen la calidad de particulares y no de autoridades. Así, tenemos los siguientes sujetos que realizan investigación de violaciones de derechos humanos.

- A) Comisiones públicas de derechos humanos. Tienen la responsabilidad constitucional-institucional de investigar hechos violatorios de derechos humanos, que sean de su conocimiento mediante queja o que ésta la inicien de oficio. Esos organismos públicos integran el denominado sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos.²⁰
- B) Jueces y tribunales. Deben resolver todas las demandas y litigios que reciban en casos particulares. No tienen facultad de iniciar de oficio un asunto en particular. El conjunto de tribunales integra el sistema jurisdiccional de un país. Hay que señalar que no se cuenta con jueces especializados en investigar violaciones de derechos humanos *per se*.
- C) Organizaciones de la sociedad civil. Tienen el compromiso de apoyar a las víctimas de violaciones a derechos humanos en la búsqueda de conocer los hechos, sancionar a los responsables y solicitar la reparación de daño.

Por su calidad de particulares no les aplican reglas de competencia, plazos y valoración de evidencias y pruebas; tampoco se les puede exigir que sus reportes, informes o documentos, con los cuales dan a conocer los resultados de su investigación, cumplan con reglas de motivación o fundamentación, pues no son autoridades jurisdiccionales ni tampoco no jurisdiccionales.

- D) Instituciones académicas. Realizan una investigación con enfoque científico para exponer las circunstancias (sociales, económicas, políticas), las razones (geográficas, entorno) y los motivos (deficiencias legales) que generan la ocurrencia de los hechos violatorios.

La diferencia entre los mencionados sujetos investigadores de violaciones de derechos humanos radica en que las instancias jurisdiccionales y las comisiones públicas de derechos humanos deben seguir el procedimiento

²⁰ Guadarrama López, E. denomina *Sistema Mexicano no Jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos* al conjunto de 33 instituciones públicas de derechos humanos, una de carácter federal y 32 de carácter local, a las cuales la Constitución federal y las Constituciones de las entidades federativas, les reconocen la calidad de órganos constitucionales autónomos y competencia específica para defender y proteger los derechos humanos de las personas que viven y transitan por el país, frente a la actuación de las autoridades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en *Las empresas bajo la óptica del Sistema mexicano no jurisdiccional de protección de los derechos humanos*, en prensa.

establecido en su ley reguladora, lo que las obliga a que su resolución deba ser motivada (evidencias y razonamientos jurídicos) y fundada (leyes nacionales, estándares e instrumentos internacionales), además de establecer criterios de interpretación de mayor protección a los derechos humanos,²¹ entre los cuales se incluyen los casos que abordan problemáticas inéditas.²²

²¹ Guadarrama López, E. enumera, a manera de ejemplo, casos de Recomendaciones en los que se hizo una interpretación amplia. Señala que “En todos los casos siempre se buscó tener una mirada amplia, transversal y de progresividad, encaminada a buscar el mayor avance en la defensa y protección de los derechos humanos. Un asunto en concreto, que podía sólo afectar a una o dos personas, pero que la problemática podía impactar a un mayor número de personas era suficiente para darle un enfoque general y no particular. Así ocurrió con los casos de: a) personas con discapacidad y su situación con el transporte terrestre público y privado (Recomendación 2/2018); b) personas mayores y su acceso al transporte aéreo (Recomendación 72/2019); c) niñas, niños y adolescentes que en las escuelas padecen de deficiencias y carencias en la infraestructura física educativa (Recomendación 63/2017); d) personas jornaleros agrícolas migrantes y sus familiares, quienes viven temporalmente en albergues a cargo de autoridades locales y federales (Recomendación 37/2015) y e) niñas, niños y adolescentes atendidos en casas y comedores indígenas (Recomendación 52/2017). Este último caso sirvió para referir un derecho específico a favor de la niñez, el derecho al desarrollo integral de la niñez, del cual se formula y desarrolla una definición, buscando la mayor protección a un grupo con vulnerabilidad.” *Introducción en Defensa ... op cit.*, p. 38.

²² Entre los casos inéditos que la CNDH conoció y que derivaron en Recomendaciones sobre temas novedosos y que obligó a hacer un análisis bajo perspectiva de derechos humanos destacan: a) el denominado sexting o intercambio de fotografías de contenido sexual entre alumnos de secundaria, mediante el uso de las denominadas TIC's o tecnologías de la información y la comunicación (Recomendación 28/2018); b) el del bullying o acoso escolar en escuelas de educación superior militar (Recomendación 2/2016); c) el de corrupción de servidores públicos y particulares, con impacto en derechos humanos (Recomendación 34/2018); d) el de la responsabilidad de las autoridades indígenas y comunitarias por violaciones a derechos humanos cometidas en contra de integrantes de sus comunidades (Recomendación 9/2016); e) el de la calidad de los maestros como servidores públicos y su responsabilidad en materia de derechos humanos (Recomendación 7VG/2017); f) el de la responsabilidad de organismos constitucionales autónomos por no respetar derechos humanos (Recomendación 60/2018); g) el de cumplimiento de la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Recomendación 52/2017, 63/2017); h) el de los derechos humanos de los policías y elementos de las fuerzas armadas (Recomendación 7VG/2017); i) el de las fake news o noticias falsas en eventos de desastre natural (Recomendación 31VG/2019); j) el de competitividad económica y derechos humanos, o de desarrollo empresarial apegado a derechos humanos (Recomendación 60/2018); k) el de uso de la fuerza por parte de empresas privadas de seguridad (Recomendación 97/2019); l) el de las empresas privadas como responsables de violar derechos humanos derivado de sus actividades empresariales (Recomendación 34/2018). En esta última, se precisó la competencia de la CNDH para investigar casos de violaciones a derechos humanos que involucran a empresas privadas y se propuso la inclusión de la cláusula obligacional de respeto a derechos humanos en todos los contratos públicos que celebren las dependencias de gobierno e instancias de Estado con empresas privadas. Guadarrama López, E., *Introducción en Defensa ...*, op cit., p. 39.

En cambio, los otros sujetos investigadores no tienen esa obligación legal, por lo que suelen hacer relatorías de hechos basados en las declaraciones de las víctimas y testimonios de personas, por lo cual, generalmente, concluyen su documento con mayor anticipación a la resolución de una comisión pública de derechos humanos. Esto en sí no es criticable, empero, se debe dar justa dimensión al reporte o informe final presentado por la persona u organización civil particular y no considerarse como la única conclusión de los hechos.

III. Sujetos a investigar por violaciones a derechos humanos.

El contenido de este rubro parece obvio, las personas objeto de la investigación por violaciones a derechos humanos requieren tener la calidad de servidores públicos, sin importar el nivel jerárquico (funcionarios, mandos medios, personal administrativo), ni el sector o área de la administración de adscripción (seguridad pública, salud, educación, milicia, etc.), ni las tareas de responsabilidad (dirección, supervisión, inspección, operativas, especializadas), ni la calidad laboral (de confianza, de base, temporal o interinos). No hay distinción de servidores públicos en materia de investigación por violaciones a derechos humanos, ni hay excepciones.

Sin embargo, hoy en día la corriente de los derechos humanos viene incorporando a personas particulares²³, específicamente a las empresas, como sujeto de investigación por violaciones a derechos humanos. Sobre este tema he señalado que en tanto no haya una reforma constitucional o legal para reconocer competencia a las comisiones públicas de derechos humanos, se requiere una construcción dogmática y jurisprudencial para equiparar a la empresa como autoridad para efectos de los derechos humanos. Ello no ha impedido que la CNDH emita Recomendaciones sobre el particular.²⁴

²³ Actualmente, los particulares pueden ser objeto de investigación cuando hay de por medio la anuencia, tolerancia o permisividad de una autoridad o servidor público (artículo 6 Ley CNDH).

²⁴ Vid. Guadarrama López, E., *Las empresas...*, *op cit.*, en prensa. La CNDH emitió la Recomendación General 37 *Sobre el respeto y observancia de los derechos humanos en las actividades de las empresas*, la cual nos correspondió elaborar. Asimismo, emitió algunas Recomendaciones específicas, investigadas y resueltas por parte nuestra, en las que se acreditaron violaciones a derechos humanos relacionadas con empresas, vgr. Recomendaciones 2/2018, 6/2018, 34/2018 y 72/2019. De las 5 Recomendaciones se puede consultar su contexto, observaciones y comentarios en Guadarrama López, E., *Defensa ...*, *op cit.*, pp. 275, 280, 282, 287, 463, 487, 344, 363, 516 y 531, respectivamente.

IV. Objetivos de la investigación.

En general, los objetivos de la investigación son comunes a todos los sujetos que pueden llevar a cabo una investigación por violaciones a derechos humanos.

Los objetivos que se busca alcanzar con la investigación por violaciones de derechos humanos son:

- A) Conocer la verdad de lo ocurrido, es decir, cómo, dónde y cuándo ocurrieron los hechos y las circunstancias en los que sucedieron.
- B) Determinar quién o quiénes materialmente cometieron la violación de derechos humanos, así como la cadena de mando y, en su caso, si hubo responsabilidad institucional,²⁵ es decir, si la violación de derechos humanos deriva de deficiencias estructurales o insuficiencias normativas y de procedimiento.
- C) Acreditar, mediante evidencias, las violaciones a derechos humanos, a fin de que se impongan a los responsables las sanciones administrativas o penales que correspondan.²⁶

²⁵ En la Recomendación 72/2019 de la CNDH, que nos correspondió investigar y resolver, párrafo 171, se estableció que: La responsabilidad institucional se presenta cuando la violación a derechos humanos cometida en contra de una persona o grupo de personas ocurre como consecuencia de políticas de operatividad, infraestructura física o procedimientos de atención al público, por parte de una dependencia o institución de gobierno, o de la administración pública que no son los adecuados para que haya efectivo respeto y protección de los derechos humanos. Se trata de un entorno institucional que puede derivar de normatividad poco clara que permiten que los servidores públicos recurran a criterios de decisión que no observan los principios de progresividad o máxima protección a los derechos humanos, basados supuestamente en acuerdos o contratos cuya interpretación es restrictiva para las personas.

En el siguiente párrafo de la propia Recomendación se agregó que: “con independencia de cuestiones presupuestales, lo más relevante para evitar condiciones institucionales adversas a los derechos humanos, es romper la inercia de los servidores públicos de todos los niveles que no tienen visión ni sensibilidad para atender y comprender cuestiones relacionadas con los derechos humanos de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad. Todo servidor público debe tener claro que se trata de una cuestión de dignidad humana y no de un trámite burocrático o de un simple expediente administrativo que deben concluir.”

²⁶ Un gran faltante en las tareas de protección a derechos humanos se encuentra en la poca o nula correspondencia entre la acreditación de la violación a derechos humanos con las sanciones que se imponen; por lo general hay levedad o ausencia de sanciones reales y efectivas en contra de los responsables, tanto en lo administrativo como en lo penal. Al respecto he considerado que la alternativa es establecer un capítulo especial en la Ley General de Responsabilidades Administrativas que se refiera al procedimiento de investigación administrativa por violaciones a derechos humanos. Vid. Guadarrama López, E., “Hacia un

- D) Determinar quién o quiénes tiene el carácter de víctimas de las violaciones a derechos humanos,²⁷ para efecto de determinar el alcance de la reparación integral de daños,²⁸ como derecho constitucional que les es reconocido y como obligación de las autoridades responsables de las violaciones de derechos humanos.
- E) Determinar, en su caso, si las violaciones de derechos humanos derivan de deficiencias institucionales (infraestructura física, carencia de normatividad y de procesos de actuación, falta de protocolos de actuación, falta de preparación y capacitación del personal) o reflejan patrones de actuación institucional²⁹ (anuencia o tolerancia del superior jerárquico a un comportamiento determinado por parte del personal a su cargo, que incide en la violación de derechos humanos).

V. Características de una debida investigación.

Una exigencia natural a los sujetos que realizan investigación de violaciones de derechos humanos es que su actuación tenga credibilidad. Para cumplir esa condición, se requiere que la investigación que llevan a cabo cumpla con las siguientes condiciones y características:

- A) Objetiva, es decir, que la investigación este sustentada en evidencias y pruebas y no en especulaciones o conjeturas.

modelo de responsabilidad por violaciones de Derechos Humanos. Aplicación al caso de las empresas”, en preparación.

²⁷ Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o, en general, cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella (artículo 4 Ley General de Víctimas).

²⁸ La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante (artículo 1 Ley General de Víctimas).

²⁹ Se considera patrón de actuación institucional “la similitud en la manera de actuar de los servidores públicos, independientemente de la entidad federativa en la que ocurrieron los hechos... (lo que conlleva) a la probable existencia de una suerte de política de actuación institucional generadora de violaciones a derechos humanos”, Guadarrama López, E., *Introducción en Defensa ... op cit*, p. 40.

- B) Razonada, es decir, que la investigación esté sustentada en argumentos jurídicos acorde con la legislación y con los estándares e instrumentos internacionales.
- C) Integral, es decir, que sean investigados todos los hechos violatorios, tanto los señalados en la queja, como los que se desprendan de la propia investigación; no pueden quedar resquicios respecto de la ocurrencia de los hechos, ni respecto a los servidores públicos intervinientes en los mismos.
- D) Completa, es decir, que se incluya la protección de todas las víctimas (sean directas e indirectas) y todos los esquemas de reparación de daño, así como la responsabilidad de todos los servidores públicos involucrados (los autores materiales y los que formen parte de la cadena de mando).
- E) Flexible, es decir, que por encima de la obligada estructura procedimental a seguir durante la investigación, lo cierto es que durante el desarrollo de la investigación se debe estar consciente que se pueden hacer los ajustes en el esquema de investigación cuando se requiera, para obtener mejores resultados.

VI. Perfil personal de quien realiza la investigación.

Relacionado con la condición de credibilidad de la investigación, y aunque puede parecer una cuestión secundaria, lo cierto es que mucho del resultado de la investigación se corresponde con el perfil de la persona responsable del expediente de investigación. Es importante que el investigador de violaciones de derechos humanos cumpla con lo siguiente:

- A) Tener convicción por la defensa de los derechos humanos, lo que se refleja en una actitud de compromiso y exigencia por encontrar la verdad de los hechos y la más amplia protección a favor de las víctimas de las violaciones a derechos humanos.³⁰

³⁰ En un caso en que una familia que viajaba en un vehículo fue tiroteada desde un helicóptero de SEMAR, la autoridad se excusaba en que por las condiciones en que se presentaron los hechos (era de noche, tenían enfrentamiento con delincuentes) y por cuestiones técnicas de la aeronave no era posible distinguir el vehículo de los particulares. Se exigió que los peritos de la institución subieran a la aeronave para ver el funcionamiento práctico de la nave artillada; la prueba se hizo en el mar. Los hechos derivaron en la Recomendación 4/2019, que nos correspondió investigar y resolver. Se acreditó que hubo uso arbitrario de la fuerza (modalidad del uso excesivo de la fuerza). Se considera que el uso de la fuerza es arbitrario “cuando quienes lo hacen no están legitimados para hacerlo, por tratarse de personas ajena

- B) Tener un instinto u olfato para encontrar un hilo conductor en la investigación, esto es, escudriñar todas las posibilidades para obtener evidencias, testimonios y datos que pueden ser clave en la investigación.³¹
- C) Tener empatía con las víctimas para hacer causa común en su lucha contra quienes cometieron las violaciones a derechos humanos en su contra, esto implica tener disponibilidad para escuchar con atención su relato, las dificultades por las que atraviesan y de ser posible, emprender acciones para brindar apoyo.³²
- D) Tener capacidad de asombro o de indignación ante los hechos que se investigan. De otra manera se corre el riesgo que el trabajo se torne mecánico, burocrático e insensible, lo cual es a todas luces contrario a la esencia de las tareas de protección de derechos humanos.

VII. Principios de actuación institucional.

De manera general considero como principios de actuación institucional en la investigación de derechos humanos, derivados de lo establecido en la ley reguladora correspondiente:

- A) Establecer procedimientos breves y de acceso sencillo a las personas, en los que se eviten formalidades que impliquen dilaciones excesivas. Esta es una calidad que identifica al Ombudsman desde su origen.

al problema que pretender resolver, ni siquiera es justificante que pueda haber una supuesta actitud sospechosa. Aquí es irrelevante que la normatividad autorice el uso de la fuerza, simplemente no deben recurrir a ella.” Guadarrama López, E., *Defensa ... op. cit.*, p. 440.

³¹ En ocasiones es necesario hacer un alto en el camino para hacer un recuento de lo avanzado en la investigación y procurar, en lo posible, otra perspectiva para llegar a los resultados o bien regresar a un punto que requiere ser reforzado con más evidencias; se requieren reuniones de revisión, evaluación de avances y nuevos caminos a recorrer, vgr. Recomendación 7VG/2017. Sobre el particular vid. Observaciones y comentarios del caso Nochixtlán en Guadarrama López, E., *Defensa ..., op. cit.* pp. 224-228.

³² Así ocurrió, por ejemplo, con la madre de una víctima menor de edad quien fue muerto por elementos militares. La situación estaba acreditada, pero ante el proceso en curso de la investigación y la posterior elaboración de la Recomendación, se solicitó a la CEAV que inscribiera a la madre como víctima indirecta en el Registro Nacional de Víctimas. Se generó un debate con esa institución, pues insistían en que se requería contar con la Recomendación. Se le hizo ver que el espíritu de su ley es dar atención pronta a las víctimas, por lo que ante hechos públicos e irrefutables no debía haber criterios burocráticos para brindar el apoyo que obliga la ley. Se logró la inscripción de la víctima en tal registro, con lo cual pudo recibir atención de manera oportuna. Este caso se resolvió en la Recomendación 65/2016. Sobre el particular vid. Observaciones y comentarios del caso Ostula, ocurrido en Michoacán, en Guadarrama López, E., *Defensa ..., op. cit.*, pp. 166-167.

- B) Mantener independencia frente a las autoridades, lo que no implica confrontación, pero si firmeza de actuación; una actitud permisiva es contraria a la esencia del Ombudsman. Se trata de otra nota caracterizadora de la institución del Ombudsman.
- C) Mantener contacto directo con los quejosos y víctimas, para evitar percepción de alejamiento, desinterés o una actuación burocrática. Esto es una manifestación de lo que denomino *sensibilidad social institucional* en el actuar del Ombudsman, que le permite alcanzar autoridad moral frente a las autoridades.
- D) Manejo confidencial de la información de la documentación que se recaba durante la investigación; esto genera respeto frente a las autoridades y confianza frente a terceros. Se trata de una salvaguarda para la debida actuación del Ombudsman.

VIII. Etapas de la investigación.

Este rubro se corresponde con lo establecido como procedimiento en la ley reguladora de la institución protectora de derechos humanos correspondiente. Son tres las etapas de investigación de violaciones de derechos humanos.

- A) Conocimiento de los hechos. Se refiere fundamentalmente a la recepción de la queja (por escrito, telefónica, por correo electrónico) o al conocimiento de oficio (a través de medios de comunicación o en redes sociales).³³

Se establece un plazo máximo de un año de que ocurrieron los hechos señalados como violatorios de derechos humanos, para que la institución pueda iniciar la investigación, aunque los casos de violaciones graves son imprescriptibles (artículo 26 Ley CNDH).

No se admiten quejas anónimas, en cuyo caso se solicitará la ratificación de la queja, que de no hacerlo se enviará al archivo, salvo que la institución decida iniciar de oficio la investigación (artículos 81-83 Reglamento Ley CNDH).

³³ En los artículos 25 y siguientes de la Ley CNDH, y 80 y siguientes del Reglamento de la Ley CNDH se establecen las reglas para la recepción de quejas. Hay una clara inclinación, lo cual es comprensible, a facilitar a los quejosos la presentación de la queja, atenuando al mínimo los requisitos que deben cumplir para su admisión.

B) Investigación de los hechos, *strictu sensu*. Implica el despliegue de todos los recursos y facultades institucionales para conocer si lo expuesto en la queja se acredita o no como violatorio de derechos humanos.³⁴

Se requiere, en primer término, que la queja interpuesta se haga del conocimiento de la autoridad señalada como responsable, para que rinda un informe sobre los hechos y presente las evidencias o pruebas que sustenten su actuación.³⁵

Ante la importancia de contar con todos los elementos relacionados con los hechos, se prevé la posibilidad de solicitar información a particulares o a otros servidores públicos (artículo 39-II Ley CNDH). Se señala que se hace bajo un esquema de colaboración con la institución protectora de derechos humanos.

Las autoridades tienen la obligación de atender los requerimientos de la institución, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa. La ley prevé hasta un máximo de dos ocasiones para insistir en que la autoridad envíe su informe (artículo 113 Reglamento Ley CNDH), de lo contrario amen de la responsabilidad administrativa se consideran como ciertos los hechos señalados en la queja (artículo 38 Ley CNDH).³⁶

³⁴ Es la etapa de la investigación que suele tener mayor duración en el trabajo institucional y del que hay mayor extensión en el articulado de la ley y el reglamento, pues se detallan las facultades e instrumentos legales que se pueden hacer valer para lograr conocer la verdad de los hechos señalados en la queja (artículos 39-40 Ley CNDH y 112 y siguientes del Reglamento de la Ley CNDH). Aquí también se precisan las obligaciones y responsabilidades de las autoridades frente a las tareas de investigación del organismo público de protección y defensa de los derechos humanos.

³⁵ Se ha considerado como una condición para dirigir una Recomendación a una autoridad, el que la solicitud de información que se le dirija durante la investigación debe ser en su carácter de presuntamente responsable de violaciones a derechos humanos. Creo que no se puede ser tan formalista en ese sentido, pues el hecho de solicitar información sobre los hechos (sin calificar su actuación) hace que la autoridad tenga conocimiento de que hay un expediente de investigación, por lo que de contar con datos debe aportarlos a la institución. No es procedente el argumento que no se respeta su derecho de audiencia si no se le señala que tiene la calidad de presuntamente responsable. Si se presentaría inobservancia del derecho de audiencia en caso de no enviar a la autoridad ninguna notificación previa a la Recomendación.

³⁶ Esta es una herramienta legal que no se ha utilizado como debería hacerse. Es importante cerrar los espacios de desdén a las autoridades al trabajo de las instituciones protectoras de derechos humanos, para lo cual se debe tener una actitud de ejemplaridad al exigirle responsabilidad por no atender las solicitudes de información de la institución. Sin duda la

Para contar con debido soporte a sus actuaciones, se reconoce fe pública a los visitadores adjuntos, la cual la plasman en las actas circunstanciadas que levantan durante la etapa de investigación de los hechos (artículo 111 Ley CNDH).³⁷

Entre las acciones que puede realizar un visitador adjunto para contar con elementos y evidencias en la investigación de los hechos, se encuentra: inspeccionar lugares, archivos o documentos que se relacionen con los hechos; entrevistar a personas afectadas o testigos de los hechos, así como a servidores públicos; solicitar peritajes; solicitar información complementaria a dependencias de gobierno.

C) Conclusiones. Al agotar la etapa de investigación de los hechos y de contar con los elementos y evidencias que acreditan la violación de derechos humanos, se abre la etapa de elaborar y emitir la resolución correspondiente.

En caso de una Recomendación, se debe seguir la estructura establecida en la ley (artículo 132 Ley CNDH), *infra*, punto XIV. De esta manera el documento recomendatorio debe incluir:

a) Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos. Se considera como punto de inicio la narración que hace el o la quejosa en su escrito de queja. Es común solicitar al o la quejosa ampliación de la narración de los hechos.³⁸

b) Enumeración de las evidencias y pruebas que acreditan las violaciones a derechos humanos.³⁹

aplicación de esta herramienta es casuística, aunque la premisa en todos los casos es que la actitud omisiva de la autoridad debe traer repercusiones a la propia autoridad y que siempre se busca la mayor cobertura de protección de los derechos humanos de la víctima.

³⁷ En ese precepto se establece que: Se entenderá por fe pública la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos servidores públicos (visitadores adjuntos).

³⁸ En este apartado se incluyen las solicitudes de información a las autoridades. Lo que interesa para la investigación es la respuesta de la autoridad y las evidencias que aporta. Es suficiente señalar que se solicitaron informes a (tales) autoridades y de su respuesta se desprende lo siguiente (destacar lo conducente y relevante). Se deben evitar las transcripciones innecesarias, que solo hacen más extenso el documento y engorrosa su lectura.

³⁹ En este apartado se debe evitar incluir todas las diligencias, documentos o actuaciones de autoridad dentro de un expediente (carpeta de investigación, expediente médico, proceso penal, procedimiento administrativo, etc.). Sólo interesan aquellas constancias del expediente en cuestión que cumplen la calidad de evidencia en la acreditación de violaciones de derechos humanos.

c) Descripción de la situación jurídica generada por las violaciones de derechos humanos. Se refiere a los procedimientos, procesos o juicios iniciados, en curso o concluidos, en los cuales se encuentre involucrado la víctima de las violaciones de derechos humanos.

d) Descripción del contexto en el que se presentaron los hechos. Esto permite esclarecer las circunstancias específicas del caso, pero también la posibilidad de determinar que se trata, en su caso, de una situación recurrente y frecuente y no aislada o excepcional.

e) Desarrollo de las observaciones, análisis jurídico y razonamientos lógico-jurídicos que dan sustento a la acreditación de las violaciones a derechos humanos. Esta es la parte más importante del documento; aquí es donde “habla” la institución protectora de derechos humanos. La relevancia de este apartado radica en la concatenación de hechos narrados, las evidencias recabadas y los razonamientos jurídicos para llegar a la conclusión de que en el caso se acreditaron las violaciones a derechos humanos.

En este rubro se desprenden los criterios o precedentes que genera la institución, que habrán de servir de referente para casos futuros y para otros organismos públicos protectores de derechos humanos. Es lo que he denominado jurisprudencia no jurisdiccional (infra, punto XV).

f) Puntos recomendatorios en particular que se dirigen a la autoridad destinataria de la Recomendación, a fin de que cumpla las medidas de reparación de daño a favor de la víctima, para que se determinen las responsabilidades de quienes fueron identificados como los responsables de las violaciones a derechos humanos y establezcan medidas de no repetición.

Es importante avanzar en la ruta de que las Recomendaciones tengan mayor alcance e impacto, a fin de tener incidencia real en la situación de los derechos humanos. En ese sentido, es preciso incluir en los puntos recomendatorios propuestas de políticas públicas encaminadas a resolver la problemática expuesta en la Recomendación. Ya dijimos que se debe tener una mirada amplia en aras de lograr una mayor cobertura de protección de los derechos humanos (vid nota 4).

IX. Tipos de investigación.

En función de lo expuesto en la queja o del conocimiento que se tenga de los hechos (al iniciar de oficio o al momento en que se pueden estar presentándose los acontecimientos) se puede realizar cualquiera de los siguientes tipos de investigación.

- A) De tipo documental. Se refiere a los oficios petitorios que se dirigen a la autoridad presuntamente responsable de los hechos, para solicitar la información sobre los hechos, así como los documentos y evidencias que sustente su informe. Aquí también se ubica la documentación generada por la propia institución, vgr. actas circunstanciadas (declaraciones, testimonios, inspección de lugares, acceso a expedientes y archivos etc.) y los dictámenes y opiniones periciales de la propia institución.⁴⁰
- B) De tipo pericial en diversas áreas: medicina forense, criminalística, psicología, fotografía, audio y video. Sin duda, los dictámenes periciales son clave en el soporte de la Recomendación para acreditar las violaciones a derechos humanos,⁴¹ vgr. determinar si hubo ejecución arbitraria (por la posición víctima-victimario), para determinar la mecánica de hechos (caso de tortura), para determinar el tipo de afectaciones a la salud de un paciente (caso de negligencia médica), para determinar la hora de los hechos en función de videos y fotografías, entre otros casos.⁴²
- C) De tipo socioeconómico, en caso de elaboración de contextos en los cuales se desarrollan los esquemas de violaciones a derechos

⁴⁰ En muchas ocasiones la conclusión de un expediente se sustenta en una investigación de tipo documental, es decir, con las constancias del expediente (oficios de autoridad, aportaciones de los quejosos, actas circunstanciadas de los visitantes adjuntos), apoyado, en su caso, con opiniones de los peritos de la institución.

⁴¹ Los peritos de la institución analizan los dictámenes periciales que remiten las autoridades y elaboran una opinión técnica. Asimismo, pueden emitir dictámenes propios. En muchas ocasiones los peritajes de los peritos de la institución son cuestionados ante tribunales, por lo cual los peritos son llamados a proceso a defender sus conclusiones periciales en un asunto.

⁴² En el caso Nochixtlán fue clave la revisión de videos y fotografías por parte de los peritos. Mediante los metadatos (información que acompaña y conforma una fotografía: nombre del archivo, tipo de cámara, fecha, hora, distancia desde la cual fue tomada) se pudo determinar, por horas y minutos, la secuencia de los hechos ocurridos. En los casos en los que no había metadatos se recurrió a un cálculo matemático para obtener la hora de captura de la foto, a través de proyección de sombras. Vid. nota 14 y párrafos 97 y 98 de la Recomendación 7VG/2017

humanos,⁴³ que motiva que éstas puedan ser calificadas de graves, por afectar a grupos en situación de vulnerabilidad (menores de edad, mujeres, personas adultas mayores).

X. Prevenciones generales a la investigación.

A manera de alertas preventivas que deben tener presente quienes investigan violaciones a derechos humanos, destaco las siguientes:

- A) No prejuzgar sobre los hechos. Esto implica no rechazar ni asumir *per se* los argumentos de la autoridad,⁴⁴ tampoco aceptar en su totalidad lo expuesto por los quejosos. Esto tiene que ver con la objetividad que señalé debe ser una característica de la investigación (*supra* punto V Características de una debida investigación).
- B) No adecuar evidencias o sentido de las evidencias a los hechos que se investigan. Puede ocurrir que haya hechos que no se acreditan, sea que no se encontraron evidencias o que las evidencias arrojen una situación distinta a lo señalado por los quejosos. Esta circunstancia se debe señalar y explicar en la resolución. Esto fortalece la credibilidad institucional.

⁴³ En muchos casos que se investigaron y derivaron en Recomendaciones se incluyó un apartado de contexto, en el cual se expuso la situación que prevalecía en una zona o región determinado al momento en que ocurrieron los hechos, vgr. caso de policía comunitaria en Olinalá, Guerrero. Los hechos derivaron en la Recomendación 9/2016. Sobre el particular vid. Observaciones y comentarios del caso Olinalá, en Guadarrama López, E., *Defensa ...*, *op cit.*, pp. 89, 90, 101. Otro caso que refleja la importancia de realizar un adecuado contexto es el que se originó por el conflicto magisterial, en el cual se presentaron los hechos de Nochixtlán, vid. nota 14.

⁴⁴ No se puede soslayar que existen casos en los cuales la autoridad en sus informes suele referir circunstancias de modo, tiempo y lugar que no se corresponden con la realidad de los hechos, vgr. que señalen que la detención ocurrió en la calle, que recibieron un reporte anónimo alertando de una persona sospechosa, que las cámaras de video no servían al momento de los hechos, que los certificados médicos practicados a las víctimas muestran que no hubo lesiones. Todo esto debe refutarse con evidencias o al adminicular las mismas. Al respecto he señalado que “Se debe insistir entre los miembros de las fuerzas armadas que cualquier operativo que lleven a cabo sólo se podrá calificar de “exitoso”, cuando a la par de los objetivos y resultados alcanzados vayan de la mano del pleno respeto de derechos humanos. De lo contrario se corre el riesgo de que lo “exitoso” sólo se alcance en lo práctico, pero no en lo jurídico, lo que trae como consecuencia que lo logrado sea cuestionado ante tribunales y que éstos no le den validez jurídica y los presuntos responsables de los delitos queden en libertad. Además, el no respetar derechos humanos acarrea responsabilidades para los elementos participantes en el operativo. No se puede apostar a tener resultados favorables de manera inmediata, aunque efímera, pero a la larga queden sin efecto.”, Guadarrama López, E., *Defensa...*, *op. cit.*, p. 70.

- C) Mantener el control sobre los tiempos de la investigación, es decir, no estar a las resultas de que la autoridad envíe la información o que la mande parcial o incompleta. Esto implica que, salvo un recordatorio al vencimiento del plazo para contestar y no lo ha hecho, no se deben enviar 3 o más recordatorios ni generar actas circunstanciadas de que se le pidió a la autoridad que contestara.⁴⁵ Se debe hacer frente a esa actitud de la autoridad con los mecanismos que otorga la ley, vgr. el tener por ciertos los hechos (vid. nota 19).
- D) Mantener el respeto de las autoridades a la institución. Esto implica que ante el desdén de la autoridad (no contesta o lo hace de manera parcial o incompleta), se debe dar vista al órgano interno de control de la dependencia correspondiente, para que se investigue la conducta omisiva de la autoridad en cuestión, con base en el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En ese precepto se califica de desacato la conducta del servidor público cuando proporcione información falsa, no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información que le haya solicitado una autoridad en materia de defensa de los derechos humanos.⁴⁶
- E) Procurar, en todo momento, que la investigación se realice en el menor tiempo posible. Aquí juega en contra la gran cantidad de expedientes en trámite que suelen tener los visitantes adjuntos.

⁴⁵ Una práctica que califico de “*práctica institucional contraria a derechos humanos*” lo es la poca colaboración y apoyo institucional que algunas autoridades mantienen con el quehacer de las instituciones públicas protectoras de derechos humanos. Se trata de una actitud entorpecedora al trabajo de esas instituciones, que redundo en impunidad, pues el retraso en la investigación de los hechos conlleva que no se actúe oportunamente y que en ocasiones los responsables se evadan de la acción de las autoridades competentes o incluso que se pueda presentar la prescripción de las conductas delictivas. Esto es grave y debe ser señalado y superado. Vid. Observaciones y comentarios a Recomendación 33/2015, Guadarrama López, E., *Defensa ... op. cit.*, p. 70

⁴⁶ En alguna ocasión se hizo un recuento de los oficios que una autoridad educativa no había contestado y los recordatorios que se habían enviado. El documento sirvió de base para dar vista al OIC de la dependencia en cuestión, para que diera inicio al procedimiento de investigación administrativa correspondiente.

Ante esa situación, se tiene la opción legal del mecanismo de conciliación del caso, siempre que no se trate de violaciones graves y que las víctimas estén de acuerdo.⁴⁷

Esta opción agiliza la resolución del asunto, sin demeritar el resultado, pues al acreditarse la violación de derechos humanos, al igual que en una Recomendación, en la propuesta conciliatoria se incluyen dos puntos ineludibles: que se investigue y se determine la responsabilidad de las autoridades y que se precisen los mecanismos de reparación de daño a las víctimas.

XI. Herramientas metodológicas e instrumentos legales para realizar la investigación.

En general, la norma constitucional y las leyes reguladoras de las comisiones públicas de derechos humanos prevén las siguientes herramientas e instrumentos para dar apoyo y sustento a la investigación de violaciones a derechos humanos:

- A) Mecanismo de interpretación acorde a lo establecido en el artículo 1° constitucional. La premisa es la búsqueda de máxima protección a las víctimas y de mayor cobertura de protección de los derechos humanos. Sin duda, es uno de los más importantes apoyos a la tarea de investigación de violaciones de derechos humanos.
- B) Uso de la publicidad en medios de comunicación. Esto, a manera de compensación por no contar con fuerza coercitiva para exigir el cumplimiento de sus determinaciones, durante el desarrollo de la investigación y de sus resoluciones. Hoy día juegan un papel relevante las redes sociales para que la gente sepa de inmediato las dificultades

⁴⁷ En la Recomendación 24/2018, que nos correspondió investigar y resolver, se precisaron las características de una propuesta de conciliación: Las características y alcances de una propuesta de Conciliación en el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos: a) implica un mecanismo reconocido a la Comisión Nacional para resolver casos de violaciones a derechos humanos de manera más ágil y expedita, sin llegar a la emisión de una Recomendación; b) se acredita la violación a derechos humanos, por lo que se plantea la reparación del daño a las víctimas, se pide investigar y, en su caso, sancionar a los responsables y se piden medidas de no repetición; c) la autoridad destinataria tiene dos opciones: la acepta o no la acepta, con las consecuencias diferenciadas de que si la acepta surge la obligación de cumplirla en sus términos y en los plazos determinados, y si no la acepta, se emite una Recomendación; d) no es congruente no aceptar la propuesta de Conciliación y pretender cumplir alguno de los puntos conciliatorios y otros no y; e) en caso de incumplimiento de los puntos adoptados, lo consiguiente es la reapertura del expediente.

o trabas que, en ocasiones, enfrenta la institución defensora de derechos humanos.

- C) Ejercer facultad de atracción ante casos que por su relevancia e impacto trascienden al ámbito nacional. Esta facultad también la tienen las comisiones públicas estatales de derechos humanos, en su caso, respecto de los organismos de derechos humanos municipales.
- D) Emisión de medidas cautelares. Se trata de un mecanismo de acción institucional ágil e inmediato ante las autoridades para evitar que se consumen violaciones de derechos humanos que puedan ser de imposible reparación.⁴⁸
- E) Acortar plazo a las autoridades para el envío de información en casos de urgente atención. En este supuesto, es imperativo contar con los informes de las autoridades a la brevedad, para acelerar la investigación de los hechos.
- F) Tener por ciertos los hechos cuando la autoridad no contesta las solicitudes de información que le son requeridos. No se precisa en la ley reguladora ni en su reglamento las reglas de aplicación de esta herramienta, pero es claro que su aplicación es casuística (vid nota 19),

⁴⁸ En la Recomendación 7VG/2017, que nos correspondió investigar y resolver (párrafo 322), se definieron las características y alcance de las medidas cautelares: “El espíritu de las medidas cautelares que emite la Comisión Nacional es evitar cualquier violación a derechos humanos, de cualquier tipo. Su emisión NO está condicionada a: a) que se acredite previamente la violación a derechos humanos; por el contrario, se busca prevenir que se consuma la violación; b) que la autoridad destinataria de las medidas cautelares se le califique como responsable de violaciones a derechos humanos, sino que la propia autoridad destinataria se convierta en coadyuvante en la prevención para evitar que se cometa la violación a derechos humanos; c) que se acredite un grado específico de gravedad de los hechos que pueden derivar en violaciones a derechos humanos; d) que haya un perfil específico de las posibles víctimas de la violación a derechos humanos; e) que la afectación sea individual o colectiva, o se trate de algún grupo con especial vulnerabilidad; f) que se dirija a una o más autoridades; g) que se refiera a un mismo aspecto o varios de ellos, en función del derecho humano susceptible de ser violado.

En el siguiente párrafo, 323, se agregó “Respecto a la temporalidad de las medidas cautelares, su duración no se sujeta a un plazo determinado, ni que el mismo plazo sea único ni uniforme en todos los casos en que se emiten. Por el contrario, el plazo debe ajustarse a la naturaleza del acto que eventualmente pueda derivar en una violación a derechos humanos y a la investigación que la Comisión Nacional realice. De esa manera, es posible solicitar una prórroga de las medidas cautelares a la autoridad destinataria o bien que no se establezca un plazo determinado de duración.”

bajo la premisa de que debe haber consecuencias para la autoridad omisa.⁴⁹

G) Acceso a expedientes o a carpetas de investigación ministerial. Es una herramienta que con el tiempo se fue desfigurando, al grado que las autoridades ministeriales esgrimen como argumento que la obligación legal de sigilo de su investigación les impide dar acceso a los visitantes adjuntos a la carpeta de investigación, además de que la institución defensora de derechos humanos no es parte del caso.

Esto es una falacia. Se ha dicho y reiterado muchas ocasiones que no se requiere la totalidad de las diligencias de la carpeta de investigación ministerial, ni saber cuáles son las líneas de investigación de la autoridad de procuración de justicia y que sólo interesan aspectos concretos para contar con elementos necesarios en el expediente que está integrando a la institución pública defensora de derechos humanos.

Esto se debe superar dando vista al órgano interno de control de la fiscalía correspondiente cuando se niegue el acceso a la carpeta de investigación o se pongan trabas para ello.

H) Reconocer fe pública a la actuación de los visitantes adjuntos y generales de la institución, la que se materializa en actas circunstanciadas.⁵⁰ Es una herramienta de utilidad inmediata, que

⁴⁹ Es necesario desarrollar la argumentación al caso concreto en la Recomendación, mediante un ejercicio de adminiculación de evidencias, asimismo, se debe recomendar el inicio de procedimiento de investigación administrativa por ese hecho en particular (independientemente del PIA por los hechos violatorios de derechos humanos de las víctimas), para exigir responsabilidades en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que en su artículo 63 califica de desacato esa actitud de la autoridad.

⁵⁰ Fui consultado sobre el cuestionamiento a la fe pública de un visitador adjunto, por parte de un MP (que tiene fe pública), quien señaló que no se incluyó en el acta circunstanciada la realidad de los hechos. Al respecto, hice el razonamiento siguiente: Se requiere precisar la diferencia entre la fe pública de un defensor de derechos humanos y la de un agente del MP: A) La fe pública es un instrumento que otorga la ley a la(o)s visitantes adjuntos para fortalecer su función de defensores de derechos humanos. Equivale a la certificación de una actuación realizada por el visitador adjunto (toma de declaraciones y testimonios, inspección de objetos, cotejo de documentos, expedientes o archivos, visitas a lugares, entre otros), lo que implica que va más allá de la mera descripción de hechos. En un símil, es dable señalar que un documento certificado (acta circunstanciada) tiene mayor fuerza jurídica que un documento simple; B) La certificación que deriva de la fe pública del visitador adjunto tiene diversas implicaciones: a) dar veracidad a lo asentado en el acta circunstanciada, b) tener como ciertos, en su caso, los actos u omisiones de un servidor público que se describen en el acta circunstanciada, c) reconocer la calidad de evidencia del acta circunstanciada para

brinda soporte al trabajo de los investigadores de violaciones de derechos humanos

- I) Acceso a instalaciones públicas en cualquier momento, sin requerir de una solicitud previa.
- J) Entrevista a servidores públicos de manera privada y sin presencia de personal de la dependencia de adscripción de la persona a entrevistar. Esto no lo prevé la ley, pero debe exigirse, ya que se requiere que la persona entrevistada no sienta presión de ninguna índole, lo que no se consigue cuando tiene a su lado a algún servidor público de la dependencia de adscripción.
- K) Presentar denuncias ante autoridades competentes cuando de la investigación se desprendan posibles actos ilícitos. Esto podría considerarse de naturaleza dual: por un lado, una obligación institucional y, por otra, una herramienta que sustente la resolución del expediente.
- L) Calificar la reserva de la información que se reciba de las autoridades. Esto implica que no corresponde a la autoridad reservar la información como pretexto para no entregar la información a la institución. Es imperativo acotar a las autoridades en su pretensión de obstaculizar el trabajo institucional.
- M) Todas las acciones que sean necesarias para la debida investigación de los hechos violatorios. Aquí encajan aquellas acciones que las circunstancias del caso obligan a ser proactivos en la defensa de los derechos humanos, vgr. solicitar medidas cautelares de tipo verbal (levantando el acta circunstanciada respectiva).

acreditar violaciones a derechos humanos, d) generar responsabilidad para el visitador adjunto por el mal uso que pueda hacer de esa atribución que le reconoce la ley; C) La fe pública está acotada al ámbito de la actuación en el ámbito de los derechos humanos; su finalidad es generar constancias de la actuación institucional, por lo cual, deben estar integradas en el expediente de investigación en el que se actúa; D) Al tratarse de una constancia de actuación de un visitador adjunto en un expediente de la institución defensora de derechos humanos, a diferencia del MP que actúa en una carpeta de investigación, es claro que prevalece la primera por encima de la segunda. Además, la negativa de reconocer el acta circunstanciada por parte del MP se da dentro de su informe de actuación, que por ley debe rendir, a la comisión pública de derechos humanos, en su carácter de autoridad presuntamente responsable de la violación a derechos humanos.

Es una cuestión de imaginación para que haya inmediatez de actuación ante casos de premura y urgencia de actuación institucional.

Con lo anterior, es claro que corresponde a quienes realizan investigación de derechos humanos hacer valer las herramientas e instrumentos legales para llevar a cabo su importante tarea en favor del esclarecimiento de los hechos expuestos por los quejosos.

XII. Problemas durante la investigación y enfoque para resolver los casos.

En un recorrido lineal, poco común, lo que los informáticos califican como “camino feliz” el recorrido de una investigación de derechos humanos inicia con la solicitud de informes a la autoridad señalada como responsable de los hechos violatorios; la autoridad contesta y envía toda la información; se pide al quejoso externar lo que a su derecho convenga respecto a lo contestado por la autoridad; el quejoso contesta el requerimiento; quien realiza la investigación analiza las evidencias (en su caso, pide apoyo de peritos de la institución) y elabora proyecto de resolución, el cual es sometido a su superior.

Sin embargo, lo frecuente es que en el camino se presentan muchas aristas que se deben ir resolviendo: que las autoridades no contesten de inmediato; que manden información incompleta, que aleguen reserva y confidencialidad de la información, que refieran circunstancias de modo, tiempo y lugar diferente a lo que realmente ocurrió (esto soporta el argumento en la Recomendación); que se pretenda imponer condiciones o se exija a los quejosos desistirse ante la CNDH o a la comisión estatal de derechos humanos.⁵¹

⁵¹ En Recomendación 6/2018, que nos correspondió investigar y resolver, se estableció el criterio de que cualquier solicitud de la autoridad a los quejosos para desistirse de la queja es violatoria de derechos humanos. Expresamente se estableció lo siguiente:

122. Ante la inquietud e inseguridad que surgió entre los quejosos acerca de la supuesta exigencia de desistimiento de su queja ante la Comisión Nacional, es preciso señalar lo siguiente:

122.1. Ninguna autoridad, de ningún orden de gobierno, de ningún nivel jerárquico administrativo tiene facultades para imponer condiciones o requisitos a ninguna persona para que se autorice o realice un trámite (al que la misma autoridad tiene la obligación legal de llevar a cabo), de no acudir a la Comisión Nacional a presentar queja con relación al trámite que la ley le impone a la autoridad realizar o de ser quejoso ante la Comisión Nacional para ya no continuar con la queja o se desista de ella.

Para cada circunstancia de obstáculo que se presenta durante la investigación de los asuntos se requiere tener claridad y firmeza institucional para impedir que las autoridades correspondientes logren su propósito dilatador u obstructor del trabajo de la institución defensora de derechos humanos.

Los problemas que se presentan durante la investigación se resuelven haciendo valer las herramientas establecidas por la propia ley reguladora de la institución, que fueron enumeradas en el rubro anterior. Así, adquieren relevancia y trascendencia dos de las herramientas antes mencionadas: a) la facultad de interpretación (para rebatir la supuesta reserva de la información) y b) tener por ciertos los hechos (que debe acarrear consecuencia a la autoridad omisa).

122.2. Cualquier imposición de requisitos o condiciones para que las personas dejen de acudir a la Comisión Nacional o retiren una queja es *per se* violatorio de derechos humanos, pues es contrario al acceso al Ombudsman, lo que equivaldría a tomar por ciertos los hechos en términos del artículo 38 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues se equipararía a que la autoridad deje de rendir informes a la Comisión Nacional. Además de que acarrearía responsabilidad en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

122.3. El alcance de los dos párrafos anteriores es aplicable a las personas que laboren o no en dependencias de gobierno en las que la autoridad pretenda imponer condiciones o requisitos para no acudir a la Comisión Nacional o para desistirse de su queja, en caso de haberla presentado.

122.4. En este esquema también se incluyen las disposiciones normativas internas de toda dependencia de gobierno, de cualquier orden de gobierno, pues es claro que el acceso a la Comisión Nacional es libre e irrestricto a todas las personas, sin importar en dónde laboren o presten sus servicios. Ninguna disposición interna de ninguna dependencia de gobierno está por encima de la Constitución, la Ley y reglamento de la Comisión Nacional. Una disposición de esa índole es contraria a las buenas prácticas legislativas en favor del mayor beneficio y alcance de los derechos humanos.

122.5. En ese contexto, en caso de existir una disposición normativa interna de esa índole es contraria a los derechos humanos, por lo que no podría hacerse valer por la autoridad para justificar actos violatorios a derechos humanos como podría ser la imposición de sanciones a quien presente queja ante la Comisión Nacional; ese tipo de sanciones al igual que la imposición de condiciones o requisitos son violatorias de derechos humanos.

122.6. Ninguna normatividad interna de ninguna dependencia gubernamental, de ningún orden de gobierno, puede prever que sus servidores públicos deben agotar procedimientos internos para resolver una inconformidad antes de poder acudir a la Comisión Nacional; es claro que el acceso al Ombudsman no puede estar supeditado a que se agote una instancia interna previa.

122.7. Por lo anterior, la Comisión Nacional hace un llamado a las dependencias de todos los niveles de gobierno a que ajusten su normatividad al espíritu protector de derechos humanos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación de la Comisión Nacional.

Por otra parte, en lo relativo al enfoque que se debe dar a la investigación por violaciones de derechos humanos, es necesario iniciar estableciendo la teoría del caso, es decir, precisar todas las aristas que se desprenden del asunto (afectación individual, afectación colectiva, sectores de población en situación de vulnerabilidad), los derechos humanos que pueden ser impactados y el esquema de transversalización y progresividad del asunto que se investiga.

Por supuesto, se debe incluir la situación de las víctimas y el esquema de reparación de daño (puede plantearse su inscripción en el Registro Nacional de Víctimas desde el inicio de la investigación, vid nota 15). En la Recomendación 31VG/2019, que nos correspondió investigar y resolver, relativa al colegio colapsado con motivo de los sismos de 2017 (párrafos 55-60) se exhibe la poca sensibilidad de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para la inscripción de víctimas en su Registro.⁵²

Lo anterior significa que se debe visualizar el caso como una oportunidad para avanzar en el desarrollo de la defensa y cobertura de protección a mayores sectores de la población. Un caso en lo individual puede ser motivo para establecer propuestas de políticas públicas para contar con más y mejores condiciones, así como mayor extensión de cobertura de protección de los derechos humanos.

XIII. Sugerencias prácticas y otras cuestiones a considerar.

Con la experiencia que proporciona la atención y resolución de múltiples casos atendidos en los últimos años, es dable formular las siguientes sugerencias prácticas en la atención de los expedientes de violaciones de derechos humanos.

- A) Lograr confianza con los testigos y quejosos. Es necesario e importante dedicarles el tiempo y espacio que requieran para exponer su situación o testimonio.
- B) Aprovechar las entrevistas a testigos y quejosos para lograr conocer a detalle las circunstancias de modo, tiempo y forma en que sucedieron los hechos. Es importante pedir a la persona que se entrevista que aporte las evidencias con las que cuenta (fotos, videos, documentos) o que señale dónde se pueden obtener, así como los nombres de otros testigos o personas que pueden aportar datos a la investigación.

⁵² Vid Observaciones y Comentarios de la Recomendación 31VG/2019, en Guadarrama López, E., *Defensa ...*, op cit., pp. 610-613.

- C) Para mayor seguridad del personal que realiza la investigación en el lugar de los hechos, es necesario establecer como regla de actuación que acudan por lo menos dos personas.
- D) Incluir en el equipo de investigación de campo a los peritos, a los médicos, a los psicólogos (para hacer labor de contención de víctimas), es decir, procurar que se integre un equipo multidisciplinario para cubrir las diferentes aristas de la investigación.
- E) No exponer la seguridad personal de quienes van al lugar de los hechos a realizar la investigación. En caso de zonas geográficas de suma peligrosidad o ante una comunidad renuente a colaborar se debe tener tacto y prudencia para evitar confrontación, represalias o situaciones de riesgo físico.

De manera adicional, se pueden presentar otras situaciones, que deben ser contempladas para su resolución. Identifico dos de ellas:

- A) Recepción y valoración de testimonios encontrados o contradictorios sobre los mismos hechos.⁵³ En este supuesto es imprescindible un ejercicio de adminiculación de evidencias para determinar cuál testimonio tiene mayor credibilidad.
En ocasiones, ante las circunstancias particulares de un caso, es factible recabar testimonios anónimos, aunque para su valoración requieren ser confrontados con otros testimonios y con las evidencias que se hayan recabado.⁵⁴

⁵³ Ante la pregunta ¿Qué hacer como organismo público defensor de derechos humanos ante una situación así? la respuesta incluye varios aspectos: a) Es necesario hacer un ejercicio de valoración para determinar la idoneidad del testimonio. Al final prevalece el testimonio que se encuentra sustentado con otras evidencias, las cuales no necesariamente son aportadas por los quejosos o víctimas; b) Reprobar este tipo de acciones de parte de particulares, quienes sólo buscan entorpecer la investigación de la institución, pero pueden generar confusión en quienes leen la Recomendación, pues podrían suponer una posible parcialidad institucional; c) Aunque es criticable una declaración falsa ante una comisión pública de derechos humanos, la cual puede ser equiparada a una declaración falsa rendida ante autoridad, lo cierto es que no tiene consecuencia alguna para quien la comete; d) Sólo resta exhibir a quien incurre en esa práctica contraria a derechos humanos, buscando inhibir y disuadir a otras personas que pudieran incurrir en una situación similar.

⁵⁴ Así se hizo en el caso Nochixtlán donde “se privilegió la búsqueda de conocer la verdad de los hechos”. Guadarrama López, E., *Defensa...*, *op cit.*, p. 225. En ese sentido, durante la investigación de campo se puso a disposición de la comunidad un número gratuito (01800) y se distribuyeron volantes para invitar a la gente a presentar sus quejas y testimonios; se

- B) Contradicción en los informes de las diversas autoridades. Esta situación, sin más, da pauta a la argumentación en la Recomendación para acreditar la violación a derechos humanos.

XIV. Elaboración de Recomendaciones

En la redacción de la Recomendación, además de considerar la estructura que establece la ley reguladora de la institución (Hechos, Evidencias, Situación jurídica, Contexto, Observaciones jurídicas y Puntos recomendatorios) hay aspectos específicos que se deben considerar para tener una Recomendación sólida en lo jurídico y asequible en su comprensión. Estos aspectos los agrupo en cuatro apartados: a) de carácter general, b) de estructura del documento, c) de argumentación jurídica, d) de puntos recomendatorios.

A) De carácter general

- a) Procurar un documento de poca extensión.
- b) Procurar un lenguaje accesible o “ciudadano” para que la lectura del documento sea de fácil comprensión. Se cuestiona que el lenguaje de las Recomendaciones es demasiado técnico.⁵⁵

ofrecieron garantías de privacidad y reserva de información (párrafo 89, Recomendación 7VG/2017).

⁵⁵ Es necesario atender uno de los puntos de crítica más fuertes al trabajo de las instituciones protectoras de derechos humanos. Guadarrama López. E. señala que: “Se está consciente de la importancia de un lenguaje de derechos humanos asequible a la gente. Sin embargo, en la actualidad hay tres circunstancias que no se pueden obviar: a) la ley y el reglamento de la CNDH establecen la estructura que debe tener una Recomendación, lo que implica una obligación legal en cuanto a la estructura del documento; b) es frecuente que las autoridades cuestionen jurídicamente la actuación de la institución, lo que obliga a recurrir a expresiones y a un lenguaje “técnico”; c) los propios quejosos en ocasiones recurren a los tribunales cuando consideran que la institución no atendió debidamente su asunto; lo hacen con el apoyo de abogados lo que lleva implícito tener que resolver las diferencia sobre la base de un lenguaje técnico-jurídico.

Sin que sea una excusa o una justificación, esas circunstancias particulares orillan a continuar con un esquema formalista; esto a su vez parece estar en contradicción con las finalidades de agilidad y sencillez que caracterizan la actuación de los Ombudsperson en el mundo.

¿Qué hacer al respecto? Es claro que no se puede bajar el rigor en la investigación de los hechos ni en la investigación jurídica, máxime que la Recomendación es susceptible de ser parte de un litigio ante tribunales o ser impugnada por las autoridades para no ser aceptada. Propongo dos alternativas: 1) en cuanto al texto de la Recomendación, a fin de aligerar su extensión en aquellos casos en que se rebasen un número determinado de hojas o cuartillas, se podría enviar a anexo el apartado de evidencias y el de situación jurídica; de esa manera el lector sólo acudiría al anexo cuando tenga interés en revisar las evidencias. 2) Elaborar un resumen de la Recomendación en el que no se utilicen, salvo lo estrictamente necesario, las expresiones técnico-jurídicas; se trataría de hacer una suerte de traducción al lenguaje

- c) No incluir actuaciones internas del personal de la comisión pública de derechos humanos. Se trata de un documento institucional y no de una de sus áreas. Cualquier referencia debe ser a diligencias de la institución vgr. actas circunstanciadas de visitadores adjuntos o peritajes de los peritos de la comisión pública de derechos humanos.
- d) Transcribir sólo los preceptos de la ley u ordenamiento jurídico que se considera fueron violentados con la actuación de las autoridades. En ese tenor, sólo incluir los preceptos de las convenciones internacionales aplicables al caso.
Asimismo, sólo incluir la parte aplicable de los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

B) De estructura del documento

- a) Transcribir la parte sustancial o relevante de los documentos que sirven de evidencia al caso; esto implica que no se incluya toda la declaración o informes de la autoridad o todo el contenido de un dictamen pericial.
- b) No incluir como evidencias oficios de autoridades dirigidos a otro servidor público solicitando informes para responder a la comisión pública de derechos humanos.

C) De argumentación jurídica

- a) Admnicular los hechos, las evidencias y las circunstancias particulares que presenta el caso en particular, para dar solidez a la argumentación jurídica que sustente la acreditación de las violaciones de derechos humanos.
- b) Realizar observaciones jurídicas aplicables al caso en cuestión, de las normas legales y convencionales que se considera fueron incumplidas, inobservadas o quebrantadas, por parte de los servidores públicos responsables de las violaciones de derechos humanos. En ese tenor, es necesario hacer un ejercicio de

coloquial de aquello que se abordó en la Recomendación y las consideraciones hechas por la Comisión Nacional. En este punto, juegan un papel importante los criterios de interpretación o precedentes, pues reflejan de manera clara el enfoque que da la institución a los asuntos que resuelve.” Vid. *Defensa..., op cit.*, pp. 42-43.

- aplicación al asunto en particular, de los criterios jurisprudenciales, nacionales e interamericanos.
- c) Precisar la conducta atribuible al servidor público responsable de las violaciones de derechos humanos.
 - d) Incluir de manera detallada, en su caso, la poca colaboración de las autoridades para rendir informes a la institución. De esta manera se refuerza el documento.
 - e) Incluir un apartado por cada derecho humano violado en el que el primer párrafo enumere las evidencias con las que se cuentan para acreditar las violaciones a derechos humanos.
 - f) Analizar, una a una, las evidencias enumeradas en el párrafo inicial, haciendo referencia a los hechos que se investigan. Es necesario adminicular las evidencias para dar mayor soporte al documento.
 - g) Incluir, en su caso, un análisis sobre un comportamiento institucional o patrón de actuación de los servidores públicos que provocan las violaciones a derechos humanos.
 - h) Incluir, en su caso, un análisis de la responsabilidad institucional (por acciones u omisiones) generadora de violaciones de derechos humanos.
 - i) Precisar de manera personal, a quienes se les reconoce la calidad de víctimas (directas e indirectas), así como el tipo de reparación de daño que debe cumplir la autoridad y la manera específica de dar cumplimiento al mismo.
 - j) Incluir un análisis sobre áreas de vulnerabilidad de derechos humanos y de sectores poblacionales susceptibles de violaciones de derechos humanos. Es importante trascender del caso particular a una situación general que requiere ser atendida con políticas públicas específicas.
 - k) Incluir un apartado que incluya los casos de recomendaciones dirigidas a la misma autoridad sobre hechos parecidos (se va generando precedente). Sirve para que la autoridad conozca que hay una reiteración de conducta de sus servidores públicos.
- D) De puntos recomendatorios

- a) Incluir un apartado sobre las acciones concretas que debe realizar la autoridad destinataria para que se pueda calificar de cumplida una Recomendación.
- b) Incluir acciones con enfoque de políticas públicas encaminadas a superar la problemática que derivó en las violaciones de derechos humanos del caso en particular, pero que puede provocar nuevos casos en lo sucesivo.
- c) Incluir, en su caso, las deficiencias, insuficiencias, contradicciones, o imprevisiones legales que deben ser superadas para contar con una mayor cobertura de protección de los derechos humanos. En su caso, dar vista al órgano legislativo para que atienda esa situación.
- d) Solicitar a la autoridad destinataria de la Recomendación la designación de un servidor público que tenga nivel jerárquico para que funja como enlace para el seguimiento de la Recomendación. De esa manera se evita la dispersión o pretexto de la autoridad que recibe la Recomendación para cumplir los puntos recomendatorios específicos que le fueron formulados.

Una manera de uniformar el texto de las Recomendaciones es contar con una *Guía para elaborar Recomendaciones*, en la que se incluyan los aspectos antes enlistados, para lograr sistematizar y uniformar institucionalmente los documentos de Recomendación que se emitan.⁵⁶

Se parte de una plantilla base que contiene la estructura común de toda Recomendación, la cual sigue los rubros que exige la ley reguladora de la institución (Hechos, Evidencias, Situación jurídica, Contexto, Observaciones jurídicas y Puntos recomendatorios).

La plantilla establece el diseño de página y formato que debe tener el documento (tipo de letra, interlineado, márgenes,). Asimismo, incluye los párrafos que son inamovibles, sin importar el caso de que se trate.

Luego se establecen las reglas e indicaciones para el llenado de cada de uno de los rubros de la Recomendación y se precisa la manera de establecer los

⁵⁶ Así se hizo en la Segunda Visitaduría General en la CNDH, durante el periodo 2015-2019. Se contó con la *Guía para el diseño y elaboración de Recomendaciones*, elaborada por Laura Treviño Lozano y Enrique Guadarrama López. La Guía fue utilizada por los proyectistas de las Recomendaciones que fueron emitidas en ese periodo.

acrónimos, las tablas que resumen la situación jurídica y la manera como se deben hacer las citas de tesis de jurisprudencia, de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) y de informes o documentos de instancias internacionales.

XV. Jurisprudencia no jurisdiccional en derechos humanos.

Hay un hecho incontrovertible: el sistema no jurisdiccional de derechos humanos requiere ser fortalecido, para estar en aptitud de cumplir cabalmente la función constitucional que le fue asignada. Se requiere imaginación y creatividad para buscar fórmulas que coadyuven en el fortalecimiento del Sistema.

En este trabajo se han señalado algunas de las dificultades que enfrentan, en su trabajo cotidiano, las comisiones públicas de derechos humanos, ante actitudes casi sistemáticas de las autoridades (la frecuente falta de respuesta oportuna, la obstrucción en el acceso a los expedientes ministeriales, el retraso en el cumplimiento de las Recomendaciones, entre otros).

La Recomendación sigue siendo la pieza angular del trabajo del Ombudsman, aunque en la realidad se ha desvanecido su eficacia con lo que califico como una “*práctica institucional contraria a derechos humanos*”, de parte de las autoridades receptoras de la Recomendación, al aceptar ésta, pero dar largas a su cumplimiento. Es más fácil su aceptación, para evitar mala imagen en la opinión pública, pero asumir de facto una actitud de retraso y poco compromiso para realizar las acciones, actos y programas necesarios para acreditar que se cumplen los puntos recomendatorios.

El camino que sugiero no va por el rumbo de buscar que las Recomendaciones adquieran obligatoriedad (pues rompería la naturaleza de la institución del Ombudsman), pero sí que los criterios de interpretación que de ellas se desprendan tengan mayor fuerza y repercusión práctica. Considero se debe dar un paso adelante y establecer las condiciones para que los criterios establecidos por las comisiones de derechos humanos en sus Recomendaciones adquieran un estatus jurídico especial, a la luz de lo establecido en el artículo 1° constitucional. Los criterios encajan, de manera natural, en el esquema de interpretación conforme prevista en ese precepto constitucional.

A lo largo del presente trabajo se ha dado cuenta de diversos criterios de interpretación establecidos en Recomendaciones de la CNDH: a) nota 7,

empresas y derechos humanos, b) nota 8, definición de responsabilidad institucional, c) nota 13, uso arbitrario de la fuerza, d) nota 15, inscripción de víctimas en el Registro Nacional de Víctimas, e) nota 30, características de una propuesta de conciliación, f) nota 31, características y alcance de las medidas cautelares, g) nota 34, desistimiento de los quejosos inducido o exigido por la autoridad es violatorio de derechos humanos. Asimismo, he planteado otros dos criterios: nota 33, alcance de la fe pública de los visitantes adjuntos y nota 36, contradicción en declaraciones de testigos.

El común de todos esos criterios de interpretación es la búsqueda de precisar la relevancia de figuras, herramientas, mecanismos de acceso a la institución, para fortalecer los derechos humanos de las víctimas. El objetivo es claro: acotar la discrecionalidad de las autoridades frente a su obligación de respetar derechos humanos. Ya se señaló (vid nota 4) que se buscó tener una mirada amplia, transversal y de progresividad al resolver los casos, lo que motivaba a generar criterios de interpretación que rebasaran el caso concreto y trascendiera al esquema general de protección de los derechos humanos.

Ante la relevancia que deben tener los criterios de interpretación y la no obligatoriedad de las Recomendaciones se plantea la propuesta siguiente:

- a. Denominar “*tesis de jurisprudencia no jurisdiccional en derechos humanos*”⁵⁷ a los criterios de interpretación que se desprenden de las Recomendaciones emitidas por la CNDH y las comisiones estatales de derechos humanos. Dentro del sistema no jurisdiccional de derechos humanos se va arraigando la expresión *ombudsprudencia*.
- b. Reconocer obligada observancia a las tesis de jurisprudencia no jurisdiccional en derechos humanos, la cual comprenda no sólo a las autoridades destinatarias de la Recomendación, sino a todas las autoridades de la administración pública.
- c. Los criterios de jurisprudencia pueden referirse estrictamente a cuestiones jurídicas, pero pueden comprender aspectos de metodología de trabajo o situaciones prácticas que coadyuven al

⁵⁷ He definido la “*tesis de jurisprudencia no jurisdiccional en derechos humanos*” como “aquellos criterios de interpretación jurídico-prácticos de la CNDH (y comisiones estatales de derechos humanos) que se esgrimen en sus Recomendaciones, para sustentar y acreditar violaciones a derechos humanos”. Vid Guadarrama López, E., *Introducción en Defensa...*, *op cit.* p. 37.

fortalecimiento del trabajo institucional en aras de una mejor cobertura de protección de los derechos humanos.

- d. La obligatoriedad de las tesis de jurisprudencia no jurisdiccional en derechos humanos se puede alcanzar por una triple vía:
 - a. Reiteración de criterios jurisprudenciales en 5 Recomendaciones, sin importar que sean distintas las autoridades destinatarias de las mismas, ni el tiempo transcurrido entre el primer y el quinto asunto.
 - b. Un criterio jurisprudencial establecido en una Recomendación calificada de violaciones graves. En este supuesto no se requiere la reiteración de asuntos, pues basta que se establezca en una sola Recomendación para tener el carácter de tesis de jurisprudencia no jurisdiccional.
 - c. Un criterio jurisprudencial establecido en una Recomendación de la CNDH, que resuelve una inconformidad (queja o impugnación), en su carácter de instancia revisora de las resoluciones de las comisiones estatales de derechos humanos. En este supuesto no se requiere la reiteración de asuntos, pues basta que se establezca en una sola Recomendación para tener el carácter de tesis de jurisprudencia no jurisdiccional.
- e. La obligatoriedad de las tesis de jurisprudencia no jurisdiccional en derechos humanos requiere estar prevista en la ley reguladora de la CNDH, en el capítulo de Recomendaciones. Asimismo, en las leyes de las comisiones estatales de derechos humanos.
- f. La obligatoriedad de las tesis de jurisprudencia no jurisdiccional en derechos humanos implicaría exigir en cada caso en particular, a la autoridad destinataria de la Recomendación, cumplir en un plazo determinado por el propio organismo público de protección de los derechos humanos, los puntos recomendatorios sustentados en la tesis en cuestión. En caso de incumplimiento se exigiría responsabilidad administrativa, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- g. Se requiere adecuar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para prever como causal de responsabilidad administrativa, la inobservancia de los criterios de interpretación

derivados de las tesis de jurisprudencia no jurisdiccional en derechos humanos.

Conclusiones

Uno. Un investigador de violaciones de derechos humanos debe asumir la importancia de realizar una debida investigación de los hechos violatorios para evitar la impunidad de los responsables y para que las víctimas reciban una reparación de daños acorde a la afectación que sufrió.

Dos. Es importante contar con una metodología para investigar violaciones de derechos humanos, en la cual se debe considerar además de lo previsto en la ley, el perfil personal de compromiso y convicción personal por la defensa de los derechos humanos.

Tres. La credibilidad de una investigación por violaciones a derechos humanos se sustenta en la objetividad del trabajo, la sustentación jurídica, la integralidad de los rubros de investigación y la flexibilidad en el desarrollo de la investigación.

Cuatro. La Recomendación debe ser un documento que además de resolver el caso concreto, incluya, cuando el caso lo amerite, criterios de interpretación encaminados a lograr un avance en el desarrollo de los derechos humanos.

Cinco. Se requiere impulsar la obligatoriedad de la denominada “jurisprudencia no jurisdiccional en derechos humanos”, a fin de que haya repercusión efectiva de los argumentos de los organismos públicos de protección de derechos humanos, en el esquema de defensa de los derechos humanos de las víctimas frente a las autoridades responsables de violaciones de derechos humanos.

Fuentes de consulta

Guadarrama López, E., *Defensa de los Derechos Humanos: Esquema práctico*, (2021) Editorial Tirant lo Blanch.

Guadarrama López, E.-Treviño Lozano, L., *Guía para el diseño y elaboración de Recomendaciones*, (2016), CNDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

Recomendación 9/2016, de 29 de febrero de 2016

Recomendación 65/2016, de 22 de diciembre de 2016

Recomendación 7VG/2017, de 17 de octubre de 2017

Recomendación 6/2018, de 28 de marzo de 2018

Recomendación 4/2019, de 6 de marzo de 2019

Recomendación 72/2019, de 24 de septiembre de 2019

Recomendación 31VG/2019, de 12 de noviembre de 2019

Recomendación General Número 37 Sobre el respeto y observancia de los derechos humanos en las actividades de las empresas, de 21 de mayo de 2019