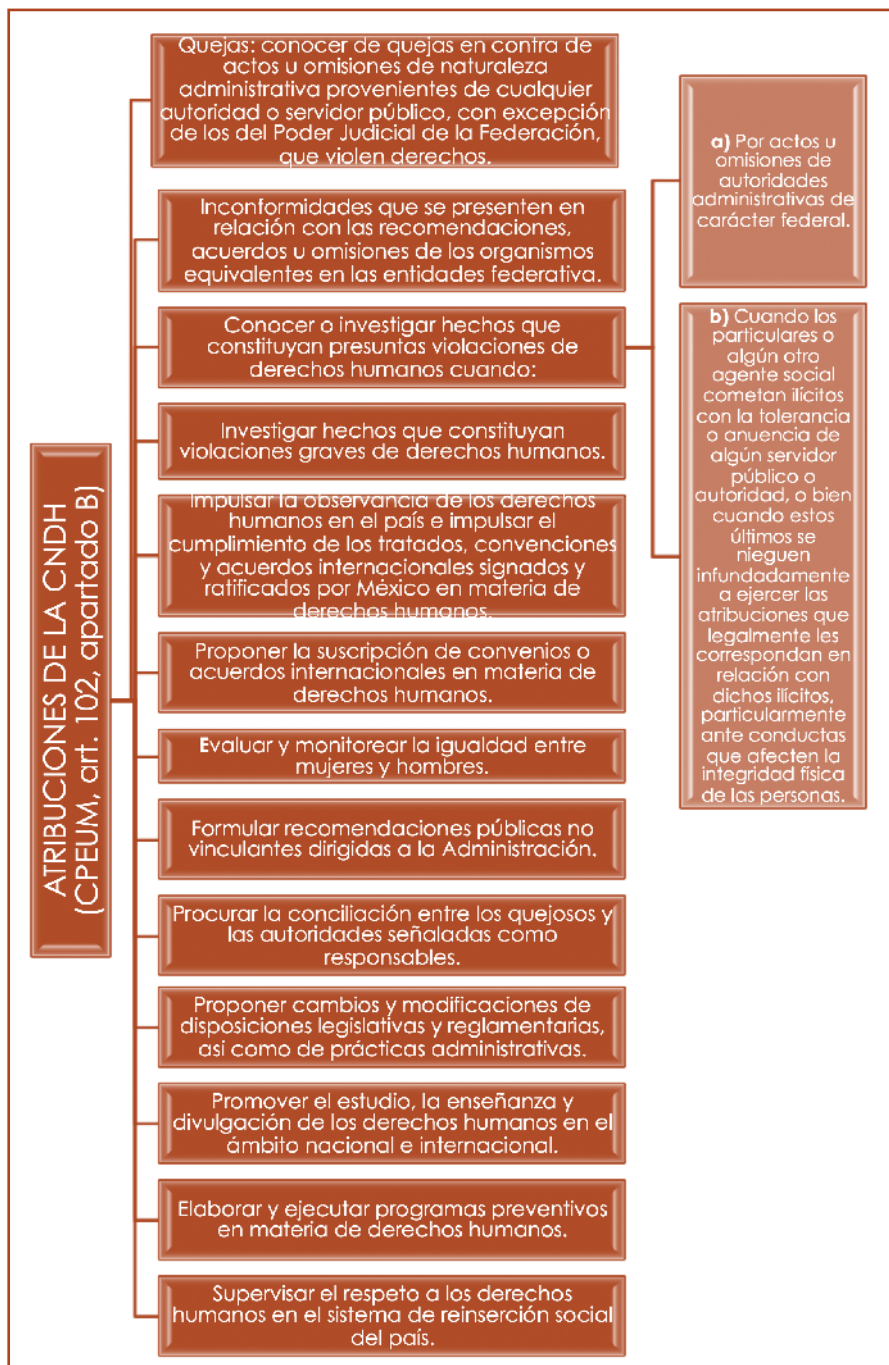


5. Mecanismos nacionales de intervención de la CNDH

5.1. ATRIBUCIONES GENERALES DE LA CNDH APLICABLES A LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE TORTURA



a. La queja

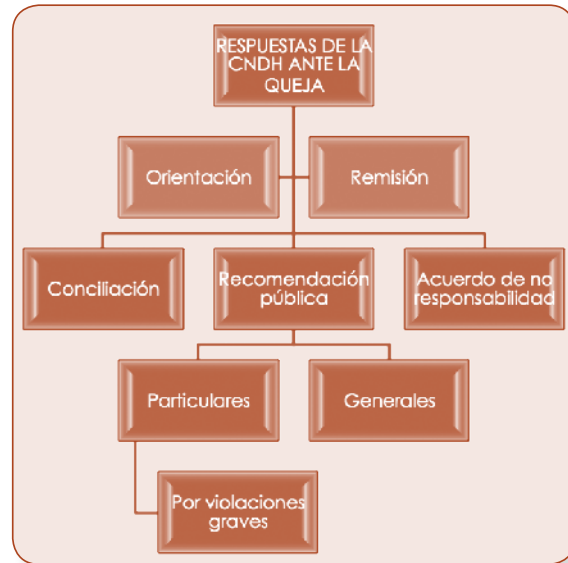
Ésta es quizá la actuación más importante de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), incluida la CNDH. Cualquier persona puede acudir ante la Institución y presentar una queja por presuntas violaciones de los derechos humanos y hacerlo a través de un procedimiento exento de formalidades (LCNDH arts. 25, 26, 27).

Conforme al artículo 27 de la Ley, las quejas pueden presentarse de forma oral, por escrito o por lenguaje de señas, pueden además formularse por cualquier medio de comunicación, electrónica o telefónica y a través de mecanismos accesibles para personas con discapacidad. Las quejas recibidas se registran en el Formulario de Atención en el que se incluye una mención a la posible necesidad de aplicación del Protocolo de Estambul. Además, según lo establece su Ley, la CNDH cuenta con personal de guardia para recibir y atender las quejas a cualquier hora y todos los días del año (art. 28).

En aplicación de los principios de actuación enunciados anteriormente, el personal de la CNDH debe facilitar en todo momento la interposición de las quejas que las víctimas requieran presentar y, de ser necesario, suplir cualquier deficiencia orientando y aconsejando a las víctimas sobre el contenido de la queja y sus derechos.

En este caso es importante recordar el deber legal de dotar gratuitamente de intérpretes o traductores a las personas que no hablen castellano. Asimismo, si se considera que la queja no es competencia de la CNDH, el personal de la Institución debe orientar a la persona para que acuda a la autoridad competente (LCNDH, arts. 29 y 33). La CNDH no es competente para conocer de los asuntos relativos a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales y resoluciones jurisdiccionales (LCNDH art. 7o.).

Dentro de la estructura interna de la CNDH, la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia (DGQOT) es la entidad competente para la recepción de las quejas, la prestación de los servicios de atención al público, la orientación cuando





se desprenda indudablemente que no se trata de violaciones a derechos humanos, el registro y turno inmediato de los escritos sobre presuntas violaciones a derechos humanos a las Visitadurías Generales que sean competentes para cada caso. Esta Dirección también es responsable de la asignación de los números de expedientes, de acuerdo con la calificación elaborada por las distintas áreas y la administración de la base de datos para la presentación de informes periódicos al Presidente de la CNDH y a los miembros del Consejo Consultivo. Asimismo, la DGQOT realiza el despacho de correspondencia, la digitalización de la documentación de los expedientes y la organización del archivo general de quejas.

Para el buen desempeño de su actividad, el personal de la DGQOT cuenta con el Manual de Organización de la Dirección General de Quejas y Orientación y el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Quejas y Orientación, documentos que se actualizan periódicamente y constituyen una guía procedimental clave a seguir para la buena prestación de la atención a las personas que acuden ante la CNDH.

Una vez admitida la queja se debe trasladar a las entidades denunciadas para que emitan un informe sobre los actos y omisiones que se les atribuyen y se consideran violatorios de los derechos humanos. El plazo para la presentación de este informe es de 15 días naturales pero puede reducirse en situaciones de urgencia a criterio del personal de la CNDH (LCNDH, art. 34). A las entidades denunciadas se les debe señalar que la no presentación del informe implica que se tengan por ciertos los hechos materia de la misma y que el informe a presentar debe especificar:

- Antecedentes del hecho.
- Fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente éstos existieron.
- Elementos de información que consideren necesarios para la documentación de la queja.

Con el objetivo de conseguir una solución rápida a la queja recibida, el personal de la CNDH debe intentar que las víctimas y la Administración responsable lleguen a una conciliación, siempre y cuando ésta no implique la vulneración de derechos humanos.

La conciliación es **improcedente en los casos de infracción grave de los derechos humanos** como: atentados a la vida, **tortura, desaparición forzada** y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto

(arts. 88 y 119 del Reglamento de la CNDH)

De existir conciliación o allanamiento de la Administración ante la queja se hará constar en el expediente que se cierre, el mismo que se reabrirá si pasados 90 días la Administración no cumple con el acuerdo y el denunciante lo informe a la CNDH (LCNDH, art. 36).

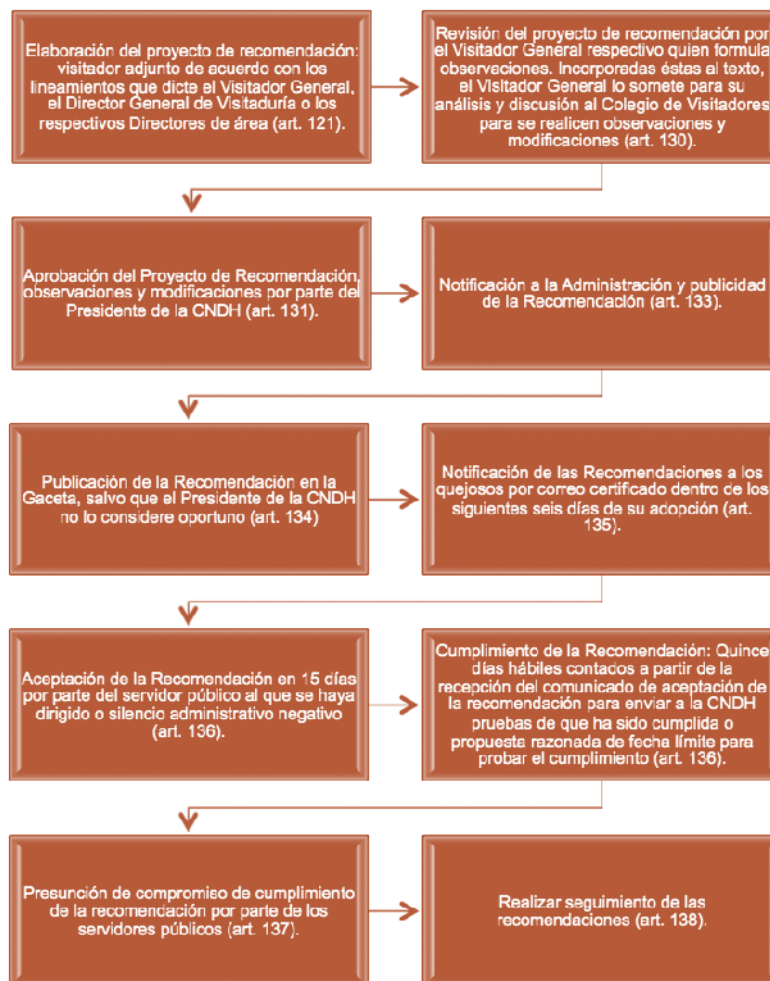
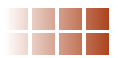
De no llegarse a una conciliación y una vez practicados los acuerdos de trámite que se hayan considerado necesarios en cada caso, la CNDH, a través de su Visitador General, puede dictar:

- Acuerdo de no responsabilidad.
- Proyecto de Recomendación.

b. Las Recomendaciones: procedimiento y tipos de recomendaciones

✓ Recomendaciones particulares

El contenido de las recomendaciones particulares que surgen de las quejas, debe ser: 1. Descripción de los hechos. 2. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos. 3. Descripción de la situación jurídica y del contexto de los hechos. 4. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos. 5. Recomendaciones específicas: las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos e instruya el procedimiento para sancionar a los responsables (art. 132). El procedimiento de adopción de estas Recomendaciones es el siguiente:



✓ Recomendaciones generales

La CNDH, con la finalidad de promover modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, puede emitir este tipo de Recomendaciones que están reguladas en el artículo 140 del Reglamento de la CNDH. Su procedimiento de elaboración es similar al señalado para las Recomendaciones particulares y se fundamentan los estudios realizados por la CNDH, a través de sus Visitadores Generales. Con el acuerdo del Presidente de la CNDH, para su emisión se ponen en conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.

El contenido de las Recomendaciones Generales es:

✓ Antecedentes.

- ✓ Situación y fundamentación jurídica.
- ✓ Observaciones.
- ✓ Recomendaciones.

Este tipo de Recomendaciones no requieren de aceptación de las autoridades a quienes van dirigidas y se publican en la *Gaceta* y en el *Diario Oficial de la Federación*. Por otra parte, verificación del cumplimiento de estas Recomendaciones se efectúa mediante estudios generales.

“[...] Las recomendaciones de la CNDH son, en muchas ocasiones, el único registro público sobre las investigaciones de abusos cometidos por militares y, como tales, constituyen un instrumento fundamental para resaltar los patrones de violaciones a los derechos humanos”.

Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones
Forzadas o Involuntarias, A/HRC/19/58/Add.2, párr. 25.

c. El seguimiento a las recomendaciones

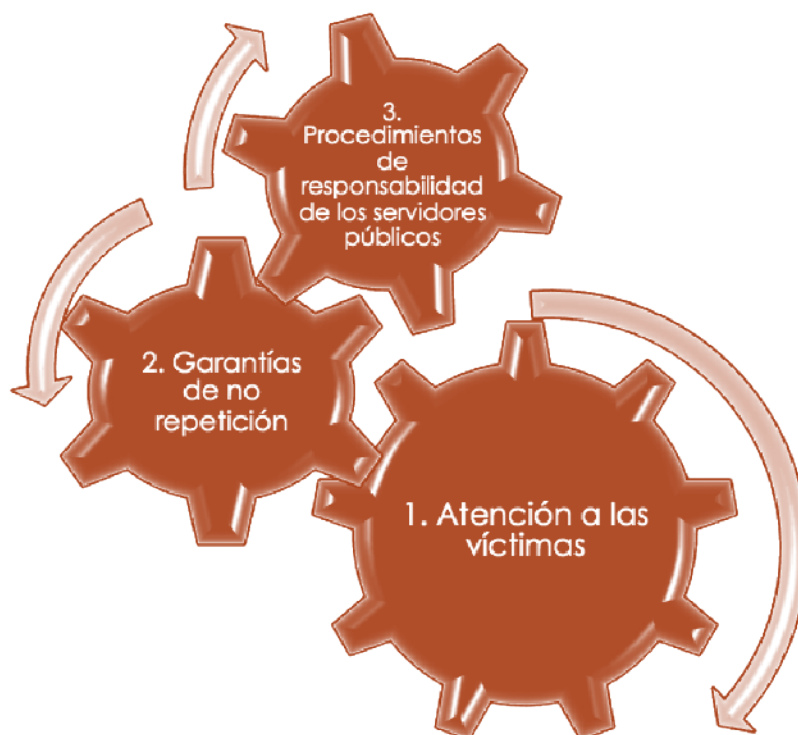
Cada Visitaduría General realiza el correspondiente seguimiento de las Recomendaciones emitidas en su ámbito de competencias. Por otra parte, con el Acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el cual se modifican y adicionan diversos artículos del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de 14 de mayo de 2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de mayo de 2012, se crea la Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones. Dirección que tiene atribuciones para analizar, evaluar e impulsar el seguimiento de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional para lograr su cumplimiento (arts. 21, fracción IX y 32 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos). Cabe señalar que esta entidad también se encarga de llevar a cabo las funciones de unidad de enlace para la transparencia y el acceso a la información pública, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH.



La Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones cuenta con un sistema informático denominado “Sistema de Análisis de los Procesos Relacionados al Seguimiento de las Recomendaciones”. Mecanismo que está encaminado a consolidarse como un sistema de seguimiento en línea, en el que se articulen todas las áreas y Visitadurías para el monitoreo de las Recomendaciones y que permite generar reportes de cumplimiento o incumplimiento por parte de las autoridades a las Recomendaciones particulares de la CNDH (conforme se puede ver en el Informe Anual de la CNDH de 2015).

El documento de “Cédula Recomendación en Seguimiento”, que es generado por el Sistema, contiene información de seguimiento de cada Recomendación, tanto por punto recomendatorio como por cumplimiento por autoridad. Además, en el Sistema de Seguimiento, la información está organizada a partir de un catálogo de vinculación de los hechos violatorios con los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. A la par, en el Sistema se clasifica el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades y conforme a tres criterios:

Actualmente se realizan actividades de seguimiento de las Recomendaciones particulares, si bien no es una obligación legal, es adecuado realizar un balance del cumplimiento de las Recomendaciones generales.



d. Medidas cautelares

Conforme al artículo 40 de la LCNDH y a los artículos 116, 117 y 118 del Reglamento Interno de la CNDH, los Visitadores Generales pueden solicitar, en cualquier momento, a las autoridades competentes en cada caso, que se tomen todas las medidas cautelares (de conservación o restitutorias) necesarias para evitar:

- ✓ la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas.
- ✓ la producción de daños de difícil reparación a los afectados.

e. Actividades de acompañamiento y relaciones de colaboración y coordinación con otras entidades

La Tercera Visitaduría General de manera periódica realiza visitas a los centros penitenciarios. Durante las visitas, para el desarrollo del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), el personal de la CNDH aplica las “10 Guías de Supervisión Penitenciaria” y se realizan entrevistas directas al titular de la prisión, los responsables de las áreas técnicas, el personal de seguridad y custodia y fundamentalmente a los internos.

Además, para el acompañamiento y la atención a las víctimas, la CNDH cuenta con el Programa de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA), creado en el año 2000. La función de PROVÍCTIMA es proporcionar a las víctimas asistencia y apoyo, tanto psicológico como jurídico, conforme a los parámetros determinados en el Protocolo de Estambul y a los Lineamientos para la atención integral a víctimas del delito, establecidos por la CNDH en 2010.

f. Estudios e informes

Desde la CNDH se realizan diversas investigaciones, estudios y publicaciones relacionadas con el delito de tortura y las violaciones a los derechos humanos que este implica. Por ejemplo, destaca la publicación realizada con Naciones Unidas bajo el



título “La tortura en México: una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas”, publicada en 2015.

En esa línea, en los anexos pueden consultarse los informes publicados en el marco del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

5.2. MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA

El Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (PFCT), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 57/199 del 9 de enero de 2003, fue ratificado por México en abril de 2005 y entró vigor desde el 22 de junio de 2006. Conforme se señaló, el PFCT establece la creación, por una parte, del Subcomité Internacional de Prevención de la Tortura y, por otra parte, de mecanismos nacionales para la prevención de la tortura en cada Estado (MNPT).

La finalidad del PFCT es la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes por medio de un sistema de visitas periódicas a cargo del Subcomité y de los MNPT a los lugares en que se encuentren personas privadas de la libertad.

El Estado mexicano, a través del Poder Ejecutivo, en junio de 2007 extendió una invitación a la CNDH para que realice las funciones de MNPT, propuesta que fue aceptada el 11 de julio de 2007. El funcionamiento del MNPT se reguló mediante el Convenio de Colaboración entre el Gobierno Federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos para el Establecimiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, firmado el 22 de junio de 2007.

“[...] por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente” (art. 4.2 PFCT)



En la actualidad, dentro de la estructura interna de la CNDH, el reglamento interno de la Institución establece que esta competencia está a cargo de la Tercera Visitaduría General, órgano encargado de coordinar las acciones de la CNDH para el ejercicio de las facultades establecidas a los MNPT en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. A partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, dicho Mecanismo Nacional dependerá directamente de la Presidencia de la CNDH.

En virtud de la cláusula tercera punto 3 del Convenio por el cual la CNDH adquiere las funciones de MNPT, los principios que deben regir las visitas que se realicen a los lugares en los que se encuentren las personas privadas de la libertad son:

- ✓ Confidencialidad
- ✓ Imparcialidad
- ✓ No selectividad
- ✓ Universalidad
- ✓ Objetividad

a. Facultades de la CNDH como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Conforme al artículo 19 del Protocolo, la CNDH como MNPT tiene las siguientes atribuciones básicas:

- ✓ Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención.
- ✓ Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad según las normas pertinentes de las Naciones Unidas.
- ✓ Realizar propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.



“1. Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al mecanismo nacional de prevención cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo.

2. La información confidencial recogida por el mecanismo nacional de prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada” (art. 21 PFCT).

b. Obligaciones del Estado con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

En el artículo 20 del PFCT se establecen las obligaciones del Estado para facilitar al MNPT el cumplimiento de sus funciones y que son otorgarle:

- ✓ Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento.
- ✓ Acceso a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención.
- ✓ Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios.
- ✓ Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente.
- ✓ Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar.
- ✓ Mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él.

c. La actividad de la CNDH como MNPT

La CNDH realiza visitas a los lugares de detención a fin de verificar las condiciones de la detención en las que se encuentran las personas privadas de libertad, en consideración a la situación de vulnerabilidad y de indefensión ante los abusos de autoridad de los que pueden ser objeto, incluyendo la tortura, los tratos crueles inhumanos o degradantes y otras violaciones a derechos humanos. En ese marco, de 2007 a julio de 2017, además de sus informes y recomendaciones anuales como MNPT, la CNDH viene presentando dos tipos de informes en este ámbito:

- ✓ Informes sobre lugares de detención, 71 informes de 2007 al 2017.
- ✓ Informes de conclusión de seguimiento de los anteriores.

5.3. SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

La CNDH es parte del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y, conforme a la Ley General de Víctimas, de forma coordinada con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y del Distrito Federal, debe contribuir con el Gobierno Federal a realizar:

- Campañas de información que deben incluir (art. 114, VI):
 - ✓ la doctrina de la protección integral de los derechos humanos de las víctimas
 - ✓ las leyes y las medidas y los programas protegen a las víctimas
 - ✓ los recursos jurídicos con los que cuentan las víctimas para la protección de sus derechos.
- Realizar labores que permitan un ejercicio real de los derechos de las víctimas como (art. 163):
 - ✓ asistencia
 - ✓ apoyo



- ✓ asesoramiento
- ✓ seguimiento

La misma Ley establece obligaciones de los funcionarios de la CNDH para la atención de las víctimas desde el primer contacto con estas. Las obligaciones del personal de la CNDH están reunidas en dos grupos, deberes de los servidores públicos en general (art. 120) y deberes de los funcionarios de organismos públicos de protección de los derechos humanos (art. 126). Estos deberes se extienden a las personas particulares que ejerzan funciones públicas por mecanismos de concesión, permiso, contratación o cualquier otro medio (art. 21).

Conforme al artículo 120, los servidores públicos tienen 20 deberes generales con las víctimas, cuyo incumplimiento conlleva sanciones por la responsabilidad administrativa o penal correspondiente, y que son:

- ✓ Identificarse oficialmente ante la víctima.
- ✓ Desarrollar sus actividades con la debida diligencia y conforme a los principios antes señalados.
- ✓ Garantizar que se respeten y apliquen los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- ✓ Tratar a la víctima con humanidad y respeto a su dignidad y derechos.
- ✓ Dar atención especial a las víctimas para que los procedimientos administrativos y jurídicos no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima, familiares, testigos o personas que hayan intervenido para ayudar a la víctima o impedir nuevas violaciones.
- ✓ Evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación de la víctima.
- ✓ Dar a la víctima orientación e información sobre sus derechos, garantías, recursos, y mecanismos, acciones y procedimientos de la Ley de Víctimas.

- ✓ Entregar en forma oportuna, rápida y efectiva, todos los documentos que requiera para el ejercicio de sus derechos, entre ellos, los documentos de identificación y las visas;
- ✓ No obstaculizar ni condicionar el acceso de la víctima a la justicia y la verdad, ni a los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en la Ley.
- ✓ Presentar ante el Ministerio Público, o ante los organismos públicos de derechos humanos, las denuncias y quejas que reciban. Dentro de los tres días hábiles contados a partir de que la víctima, o su representante, le presente la misma.
- ✓ Ingresar a la víctima al Registro Nacional de Víctimas, cuando así lo imponga su competencia.
- ✓ Aportar a la autoridad competente los documentos, indicios o pruebas que obren en su poder, cuando éstos le sean requeridos o se relacionen con la denuncia, queja o solicitud que la víctima haya presentado.
- ✓ Investigar o verificar los hechos denunciados o revelados, procurando no vulnerar más los derechos de las víctimas.
- ✓ Garantizar que la víctima tenga un ejercicio libre de todo derecho y garantía así como de mecanismos, procedimientos y acciones legales.
- ✓ Realizar de oficio las acciones tendientes a la búsqueda de personas desaparecidas, extraviadas, ausentes o no localizadas, así como la identificación de personas, cadáveres o restos encontrados.
- ✓ Prestar ayuda para restablecer el paradero de las víctimas, recuperarlos, identificarlos y en su caso, inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las tradiciones o prácticas culturales de su familia y comunidad.
- ✓ Adoptar, o solicitar a la autoridad competente, las medidas necesarias para lograr que cese la violación de derechos humanos.
- ✓ Permitir el acceso a lugares, documentos, expedientes, conceder entrevistas y demás solicitudes que les requieran los organismos públicos de defensa de los derechos humanos.



- ✓ Abstenerse de solicitar o recibir por parte de las víctimas o sus representantes, gratificaciones monetarias o en especie, dádivas, favores o ventajas de cualquier índole.
- ✓ Dar vista a la autoridad ministerial sobre la comisión de cualquier hecho que pudiera constituir la comisión de un delito o violación de derechos, siempre que éste se persiga de oficio. La vista en ningún caso condicionará, limitará o suspenderá la ayuda o servicios a los que la víctima tenga derecho.

Igualmente, conforme al artículo 126, los funcionarios de la CNDH tienen otros ocho deberes:

- ✓ Recibir las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos.
- ✓ Recibir las denuncias por presuntos hechos delictivos y remitirlas al Ministerio Público.
- ✓ Investigar las presuntas violaciones a derechos humanos.
- ✓ Respetar, en el marco de sus investigaciones, los protocolos internacionales para documentación de casos de presuntas violaciones de derechos humanos.
- ✓ Solicitar medidas cautelares necesarias para garantizar la seguridad de las víctimas, familiares o bienes jurídicos.
- ✓ Dar seguimiento a las solicitudes que plantee ante la autoridad ejecutiva o judicial; en caso de advertir omisiones o incumplimientos por la autoridad o particular, denunciar las mismas por las vías pertinentes.
- ✓ Utilizar todos los mecanismos nacionales e internacionales para que de manera eficaz y oportuna, se establezcan las responsabilidades administrativas, civiles o penales por graves violaciones a derechos humanos.
- ✓ Recomendar las reparaciones a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con base en los estándares y elementos normativos.

