

CAPÍTULO SEGUNDO

Panorama de las recomendaciones generales de la CNDH

I. Planteamiento

62. En este capítulo consideramos conveniente reflexionar respecto de una de las facultades otorgadas de manera reciente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que ha pasado relativamente inadvertida para la doctrina mexicana. Dicha facultad consiste en la posibilidad de que la CNDH dirija *recomendaciones de carácter general* a un conjunto de autoridades en los casos en que se observa la reiteración de conductas que ya han sido objeto de alguna otra recomendación particular por parte de dicha institución protectora de derechos humanos, no obstante que, cuando son aceptadas dichas recomendaciones particulares, se convierten en obligatorias para la autoridad a la que se dirigen.
63. Esta atribución de la CNDH es reciente, pues no estaba comprendida expresamente en la legislación anterior, es decir, en la reforma al artículo 102, Apartado B, de nuestra carta federal, ni en las modificaciones a la ley reglamentaria. Sin embargo, podía subsumirse dentro de las atribuciones de la Comisión relacionadas con la rendición de sus informes generales ante los representantes de los órganos del poder, pues en dichos informes, pero también de manera general, la Comisión puede proponer las medidas legislativas o administrativas que considere necesarias para perfeccionar la protección de los derechos humanos (artículo 53, párrafo segundo, y artículo 6o., fracción VIII, de la Ley de la CNDH).²⁶ Estas propuestas se hicieron efectivas en nume-

²⁶ En el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley vigente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativo a la rendición anual del informe del presidente de dicho orga-

rosas ocasiones y algunas de ellas se han traducido en importantes reformas legislativas.

64. No obstante lo anterior, tanto el presidente de la Comisión como su Consejo Consultivo consideraron que, en virtud de las reiteradas violaciones a los derechos humanos en varios sectores importantes de la administración pública, tanto federal como local, era necesario dictar *recomendaciones generales*, con el propósito de prevenir mejor dichas violaciones, al tiempo que se hacía la propuesta de las reformas legales, reglamentarias y de práctica administrativa requeridas para corregirlas. Por tanto, y como podrá advertirse más adelante, las recomendaciones generales recogen la experiencia habida con las quejas y reclamaciones que reiteradamente se plantean ante la Comisión Nacional, así como los informes, diagnósticos y recomendaciones particulares que este organismo ha expedido en el contexto de sus labores protectoras, pero dándoles una proyección más amplia y profunda. En consecuencia, el presidente y el Consejo Consultivo aprobaron, en su sesión ordinaria 141, una reforma del Reglamento de la Comisión, insertando el artículo 129 bis, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre del año 2000. Este precepto se transformó en el 140 del Reglamento Interno de la CNDH, publicado el 29 de septiembre de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación* y en vigor desde el 1 de enero de 2004.²⁷

nismo no jurisdiccional, se dispone: “[...] Asimismo, el informe podrá contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servidores públicos”. La fracción VIII del artículo 6o. señala que es atribución de la CNDH proponer “a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos”.

²⁷ Dicho precepto ha tenido modificaciones para precisar su redacción; su texto vigente dispone: “La Comisión Nacional podrá emitir también recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar a las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional

65. La primera Recomendación General se dictó el 19 de junio de 2001, y estuvo dirigida al secretario de Seguridad Pública Federal, a los gobernadores de las entidades federativas y al jefe de Gobierno del Distrito Federal. Esta recomendación general versaba sobre las prácticas indignas de revisión a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana. Hasta el 30 de julio de 2017 se habían pronunciado 31 recomendaciones generales. Todas éstas se fundamentan en las disposiciones constitucionales y legales de nuestro país sobre esta materia, en los tratados internacionales ratificados y aprobados por el Estado mexicano, así como en diversas declaraciones y protocolos de las Naciones Unidas. La invocación de los derechos internacionales seguramente se enriquecerá con las reformas publicadas el 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, que se han mencionado en varias ocasiones en este estudio.

II. Panorama de las recomendaciones generales

66. En este apartado presentamos de manera muy esquemática el panorama de las recomendaciones generales (RRGG) de la CNDH, expedidas hasta el 31 de julio de 2017. El listado de las RRGG hasta la fecha citada, con el asunto al que se refieren y la autoridad o las autoridades a las que se dirigen, se aprecia en la tabla 1:

a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación. Las recomendaciones generales contendrán en su texto los siguientes elementos: 1. Antecedentes; 2. Situación y fundamentación jurídica; 3. Observaciones, y 4. Recomendaciones. Las recomendaciones generales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas. Se publicarán en la *Gaceta* y en el *Diario Oficial de la Federación*. El registro de las recomendaciones generales se realizará de forma separada, y la verificación del cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales”.

Tabla 1
 Recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2001-junio de 2017)

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
1	Práctica de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana	Secretario de Seguridad Pública Federal Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	19/JUN/2001
2	Práctica de detenciones arbitrarias	Procuradores Generales de Justicia Procurador General de la República Secretario de Seguridad Pública Federal Responsables de Seguridad Pública de las entidades federativas	19/JUN/2001
3	Mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana	Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Secretario de Seguridad Pública Federal	14/FEB/2002
4	Prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar	Secretario de Salud Federal Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	16/DIC/2002
5	Discriminación en las escuelas por motivos religiosos (Testigos de Jehová)	Responsables de servicios de salud pública Gobernadores de los Estados Secretario de Educación Pública Federal	14/MAY/2003
6	Aplicación del examen poligráfico	Secretarios del Despacho Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar Titulares de organismos autónomos Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	19/JUL/2004
7	Violaciones a la libertad de expresión de periodistas y comunicadores	Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	9/AGO/2004

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
8	Discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen SIDA	Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Secretario de Educación Federal	17/SEP/2004
9	Situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana	Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Secretario de Seguridad Pública Federal Secretario de Salud Federal	9/OCT/2004
10	Práctica de la tortura	Secretarios del Despacho Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar Titulares de organismos autónomos Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	17/NOV/2005
11	Otorgamiento de beneficios de libertad anticipada en los centros de reclusión de la República Mexicana	Secretario de Seguridad Pública Federal Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	25/ENE/2006
12	Uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios y servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley	Secretario de Seguridad Pública Federal Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar Jefe de Gobierno del Distrito Federal Procuradores Generales de Justicia Responsables de Seguridad Pública de las entidades federativas y los municipios	26/ENE/2006
13	Práctica de verificaciones migratorias ilegales	Secretario de Gobernación Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	15/NOV/2006

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
14	Derechos de las víctimas de los delitos	Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas Secretarios de Seguridad Pública y de Salud del Gobierno Federal Secretarios de Seguridad Pública y de Salud del Distrito Federal y de los Estados Presidentes de Tribunales Superiores y Supremos Tribunales de Justicia de las entidades federativas	27/MAR/2007
15	Derecho de protección a la salud	Secretario de Salud Federal Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Petróleos Mexicanos	23/ABR/2009
16	Plazo para resolver una averiguación previa	Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas Procurador General de Justicia Militar Procurador General de la República	21/MAY/2009
17	Agresiones a periodistas y la impunidad prevaliente	Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Procurador General de la República Procurador General de Justicia Militar	19/AGO/2009
18	Situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana	Secretario de Seguridad Pública Federal Secretario de Salud Federal Secretario de Educación Pública Federal Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	21/SEP/2010

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
19	Práctica de cateos ilegales	Secretario de Gobernación Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Secretario de Seguridad Pública Federal Procuradora General de la República Procurador General de Justicia Militar Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Secretarios de Seguridad Pública de las entidades federativas Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas	5/AGO/2011
20	Agravios a periodistas en México y la impunidad imperante	Secretario de Gobernación Comisionado Nacional de Seguridad Pública Procurador General de la República Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Secretarios de Seguridad Pública y Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas	15/AGO/2013
21	Prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en centros educativos	Secretario de Educación Pública Federal Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal	14/OCT/2014
22	Prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana	Gobernadores de los Estados Secretario de Gobernación Secretario de la Defensa Nacional Jefe de Gobierno del Distrito Federal Comisionado Nacional de Seguridad Pública	13/OCT/2015
23	Matrimonio igualitario	Titulares de los Poderes Ejecutivos y Órganos Legislativos de todas las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos	6/NOV/2015

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
24	Ejercicio de la libertad de expresión en México	Procuradora General de la República Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Comisionado Nacional de Seguridad Pública Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas Procuradores y Fiscales Generales de Justicia Secretarios de Seguridad Pública de las entidades federativas Presidentes municipales Jefes delegacionales del Distrito Federal	8/FEB/2016
25	Agravios a personas defensoras de derechos humanos	Procuradora General de la República Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno del Distrito Federal Comisionado Nacional de Seguridad Pública Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas Procuradores y Fiscales Generales de Justicia Secretarios de Seguridad Pública de las entidades federativas Presidentes municipales Jefes delegacionales del Distrito Federal Titulares de las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas	8/FEB/2016
26	Falta y actualización de manejo de áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos	Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas	13/ABR/2016

Núm.	Asunto	Autoridad(es) a quienes se dirige	Fecha
27	Derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana	Titular del Poder Ejecutivo Federal Congreso de la Unión Gobernadores de los Estados Jefe de Gobierno de la Ciudad de México Poderes Legislativos de las entidades federativas	11/JUL/2016
28	Reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana	Gobernadores de los Estados Presidentes municipales de la República Mexicana	13/SEP/2016
29	Expediente clínico como parte del derecho a la información en servicios de salud	Secretario de Salud Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de las entidades federativas Jefe de Gobierno de la Ciudad de México Directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Petróleos Mexicanos	31/ENE/2017
30	Condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana	Secretario de Gobernación Gobernadores de los Estados de la República Jefe de Gobierno de la Ciudad de México Comisionado Nacional de Seguridad	8/MAY/2017
31	Violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud	Secretario de Salud Secretario de la Defensa Nacional Secretario de Marina Gobernadores de las entidades federativas Jefe de Gobierno de la Ciudad de México Directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Petróleos Mexicanos	31/JUL/2017

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNDH, consultables en <https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Generales>.

Como puede apreciarse del listado anterior, las materias a que se refieren las RRGG son diversas, aunque parecen reiterarse en ellas algunos asuntos, lo que permite agruparlas en grandes rubros, conforme con la clasificación que se propondrá en un apartado posterior. Ello es indicativo de que existen ámbitos de la actuación de las autoridades públicas especialmente susceptibles a generar problemáticas relativas a los derechos humanos, como el sistema penitenciario o la seguridad pública.

67. La tabla 2 nos proporciona información sobre el número de las RRGG dictadas por año, a partir de 2001:

TABLA 2
Número de recomendaciones generales por año (2001-julio de 2017)

<i>Año</i>	<i>RG</i>
2001	2
2002	2
2003	1
2004	4
2005	1
2006	3
2007	1
2008	—
2009	3
2010	1
2011	1
2012	--
2013	1
2014	1
2015	2
2016	5
2017	3
Total	31

FUENTE: elaboración propia con datos de la CNDH, disponibles en <https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Generales>.

La tabla anterior nos muestra que en promedio se han dictado algo menos de dos RRGG por año, a partir del 2001. Si bien en dos años (2008 y 2012) no se dictó ninguna Recomendación General, en los años de 2004 y 2016 se dictó el número más elevado de recomendaciones, con cuatro y cinco respectivamente.

III. Clasificación de las recomendaciones generales

68. De acuerdo con la tabla 3, podemos agrupar las 31 recomendaciones en tres grandes sectores, cada uno de los cuales comprende varios asuntos afines:

TABLA 3

Clasificación de las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por sector y asunto (2001-junio de 2017)

<i>Sector</i>	<i>Asunto</i>	<i>RG</i>
Sistema de seguridad pública y justicia penal	Centros de reclusión	1, 3, 9, 11, 18, 22, 28, 30
	Detenciones arbitrarias	2
	Examen poligráfico	6
	Tortura	10
	Uso ilegítimo de la fuerza	12
	Plazo de la averiguación previa	16
	Cateos ilegales	19
Derechos de grupos en situación de vulnerabilidad	Pueblos y comunidades indígenas	4
	Niños y niñas en centros educativos	5, 8, 21
	Migrantes	13
	Víctimas de los delitos	14
	Periodistas y comunicadores/libertad de expresión	7, 17, 20, 24
	Personas defensoras de derechos humanos	25
Derechos en construcción	Derechos a la protección de la salud y a la información en materia de salud	15
	Matrimonio igualitario	29
	Áreas naturales protegidas y derechos humanos	23
	Áreas naturales protegidas y derechos humanos	26
	Consultas previas de los pueblos indígenas	27
	Violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud	31

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNDH, consultables en <https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Generales>.

De acuerdo con la tabla anterior, las 31 recomendaciones se pueden agrupar, convencionalmente, en tres grandes sectores: "sistema de seguridad pública y justicia penal", "derechos de grupos en situación de vulnerabilidad", y un tercer sector de materias más disímboles, principalmente de carácter colectivo, que podría denominarse de "derechos en construcción". El primer sector agrupa casi la mitad de todas las RRGG, es decir, 14, de las cuales más de la mitad (ocho) se refieren a los centros de reclusión del país. El segundo sector se refiere a los derechos de grupos de la población que se encuentran en situación particular de vulnerabilidad, con un total de 11 recomendaciones. De ellas, cuatro se ocupan de la libertad de expresión y de los derechos de periodistas y comunicadores, y tres se refieren a los derechos de niñas y niños en escuelas y centros educativos. El tercer sector comprende únicamente seis RRGG. Por supuesto, la clasificación anterior no implica que no pueda haber puntos de contacto o de traslape entre los distintos sectores y temas, pero resulta conveniente para efectos de análisis.

69. La tabla 4 nos ofrece el panorama de las autoridades a las que se dirigen las RRGG, agrupadas por orden de gobierno (federal, local o municipal) o por organismo autónomo, señalando también cuántas recomendaciones les corresponden. Previsiblemente, son las autoridades encargadas de la seguridad pública y de la procuración de justicia, tanto del orden federal como del local, las que reciben más RRGG. También los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) acumulan un número apreciable de recomendaciones, por ser los responsables de las dependencias que componen la administración pública local.
70. Hemos mencionado que las RRGG siguen toda una estructura general, que es la que dispone el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, ya citado; sin embargo, su extensión es variable, pues va de nueve páginas la menos extensa, a 153, la de mayor extensión, con un promedio de 36 páginas. Aunque el Reglamento dispone que se les dará seguimiento, los informes anuales de labores de la Comisión

no consignan el grado de cumplimiento de las RREGG dictadas en el año inmediato anterior, pero sí consignan, por un lado, lo relativo al cumplimiento de las recomendaciones particulares en las que se apoyan, y por el otro, hacen necesariamente referencia a la situación de los derechos humanos en el campo o los campos que abordan las propias RREGG.

Tabla 4
 Clasificación de las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por orden de gobierno y autoridades a los que se dirigen (2001-julio de 2017)

<i>Orden de gobierno</i>	<i>Autoridades</i>	<i>Núm. de RG</i>
Federal	Titular del Poder Ejecutivo Federal	1
	Secretarios del Despacho	2
	Secretario de Gobernación	5
	Secretario de la Defensa Nacional	8
	Secretario de Marina	7
	Secretario de Salud	7
	Secretario de Educación Pública	4
	Secretario de Seguridad Pública	9
	Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales	1
	Procurador General de la República	12
	Procurador General de Justicia Militar	8
	Comisionado Nacional de Seguridad Pública	5
	Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas	1
	Directores Generales	
	Instituto Mexicano del Seguro Social	3
	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	3
Petróleos Mexicanos	3	
Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	2	
Congreso de la Unión	1	
Entidades federativas	Gobernadores de los Estados	26
	Titulares Poder Ejecutivo	1
	Jefe de Gobierno del Distrito Federal/de la Ciudad de México	24
	Procuradores o Fiscales Generales de Justicia	8
	Secretarios/responsables de Seguridad Pública	7
	Secretarios/responsables de los servicios de salud pública	2
	Órganos/Poderes Legislativos	2
Presidentes de los Tribunales Superiores y Supremos Tribunales de Justicia	1	

<i>Orden de gobierno</i>	<i>Autoridades</i>	<i>Núm. de RG</i>
Municipal/ Delegacional	Presidentes municipales	3
	Responsables de Seguridad Pública de los municipios	1
	Jefes delegacionales del Distrito Federal	2
Autónomo	Titulares de organismos autónomos	2
	Titulares de Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas	1

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNDH, consultables en <https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Generales>.

NOTA: El número de recomendaciones no suma 31, en razón de que una RG puede dirigirse a varias autoridades a la vez.

71. En los siguientes capítulos analizaremos de manera particular las RRGG sobre cada uno de los sectores en los que las hemos agrupado a partir del contexto jurídico y fáctico en el que se insertan. En el Anexo a este trabajo se transcriben los puntos de recomendación contenidos en cada una de las RRGG para un mejor conocimiento de estos importantes documentos.