

## COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Miguel Sarre Iguíñiz

El acceso a la información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene especial relevancia tanto para evaluar el desempeño de un organismo que puede ser muy eficaz en la protección de los derechos humanos, como para permitirnos, a partir del conocimiento de las quejas que recibe, tener un mapa aproximado de la frecuencia e intensidad con que las distintas autoridades de este país violan los derechos de sus habitantes.

En el análisis de la actuación de la CNDH, antes y después de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), procede distinguir entre la transparencia de las instituciones y el acceso a su información. En el primer aspecto el avance puede apreciarse con sólo abrir la página web de la CNDH, en la que se tiene fácil acceso al presupuesto, remuneraciones, programas, destino de los recursos e información proporcionada, de acuerdo con la propia LFTAIPG, todo lo cual no existía, o existía en mínimo grado antes de la entrada en vigor de esta Ley. En el segundo aspecto, en cuanto al acceso a la información en respuesta a peticiones, los resultados son muy distintos según se trate de:

- a. Datos estadísticos relativos a la composición de las quejas e información sobre la gestión administrativa de la CNDH; e
- b. Información vinculada con la gestión de los expedientes de queja que recibe la CNDH.

En el primer caso, desde que entró en vigor la LFTAIPG se ha favorecido la apertura de la institución, la cual incluso ha generado información que no constaba en documentos en su poder, como es el caso de la identificación de las cinco entidades federativas en las que se han presentado más quejas por la actuación del Ejército.

En el segundo caso, la situación no se ha modificado a consecuencia de la LFTAIPG. La CNDH continúa considerando que la información contenida en los expedientes de queja queda reservada ipor un plazo de 12 años!<sup>1</sup>

Los únicos expedientes de queja cuya información es accesible son aquellos que concluyen con una recomendación. En 2005, la CNDH concluyó 4,717 expedientes de queja, mismos que originaron únicamente 28 recomendaciones, es decir, el equivalente a 0.59%.<sup>2</sup> En el resto de los asuntos la CNDH manifiesta haberlos cerrado por distintas causas, entre ellos 2,630 casos por “orientación al quejoso”; 1,476 casos por “solución dentro del procedimiento y/o conciliación” y 270 casos “por no existir materia”. Sin embargo, no se ha podido tener acceso a la información solicitada para comprobar si la CNDH resolvió la violación o si, efectivamente, la queja carecía de materia.

La CNDH ha reconocido la importancia de las quejas dentro de su quehacer al referirse así a esta actividad: “En el ejercicio de este Programa se manifiesta la esencia de las tareas del *Ombudsman*. Comprende la recepción, calificación, registro, investigación y conclusión de los expedientes de queja por presuntas violaciones de los derechos fundamentales”.<sup>3</sup> De ahí que la opacidad en este rubro recae sobre la tarea central de la institución.

No hace falta insistir en la importancia de conocer todos los expedientes de queja concluidos y no sólo los pocos que dan lugar a una recomendación. Las recomendaciones examinadas muestran deficiencias tanto en el registro de todos los hechos violatorios como en lo insuficiente que ha sido la actuación de la CNDH para obtener la reparación del daño.<sup>4</sup>

Si las deficiencias apuntadas se presentan en las recomendaciones, obviamente las más cuidadas deben ser aquellas que van dirigidas a los funcionarios públicos, pues se trata de que éstos las acepten y las cumplan. Así, es bien probable que presenten problemas aquellos casos que se cierran sin que se emita una recomendación. ¿Cómo explicarse que

<sup>1</sup> Un caso de excepción a este criterio se presentó cuando la CNDH desclasificó información que se le había solicitado con el fin de evitar una sentencia de la Suprema Corte que invalidaría el fundamento legal que invocaba para negarla y, en consecuencia, le obligaría a otorgarla. En razón de ese ofrecimiento de la CNDH, la Suprema Corte dejó sin materia el caso, pero cuando el solicitante acudió a recoger la información, la CNDH no se la proporcionó. Véase: Programa Atalaya (ITAM- La Ronda Ciudadana), “El derecho a la información. Un derecho sin garantía”, [www.atalaya.itam.mx](http://www.atalaya.itam.mx). El caso fue registrado para estudio por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 18 de agosto de 2006, bajo el expediente P-840-06.

<sup>2</sup> CNDH, *Informe de Actividades 2005*.

<sup>3</sup> CNDH, “Programa de Quejas”, en *Informe de Actividades 2005*.

<sup>4</sup> Véase: Programa Atalaya (ITAM-La Ronda Ciudadana), “Análisis conceptual, criterios y resultados de la evaluación a las 52 recomendaciones emitidas durante el ejercicio 2003”, en *Documentos 2003*, disponible en [www.atalaya.itam.mx](http://www.atalaya.itam.mx)

1,257 quejas formuladas contra la Procuraduría General de la República durante 2003 y 2004 no hayan dado lugar a que la CNDH le dirigiera una sola recomendación?<sup>5</sup>

En un reducido número de quejas que no han concluido con recomendación sólo se ha tenido acceso a la información contenida en los expedientes seguidos por la CNDH. Esto se ha logrado gracias a que, en cumplimiento de la LFTAIPG, diversas entidades públicas, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, han proporcionado su parte del expediente abierto por la CNDH, el cual contiene información relacionada con quejas por violaciones a los derechos humanos atribuidas a sus agentes y servidores públicos. Resulta paradójico que las autoridades del Poder Ejecutivo suministren información que el organismo protector de los derechos humanos niega.<sup>6</sup>

Por otra parte, si bien las recomendaciones que llegan a emitirse efectivamente son públicas, en un ejercicio cuestionable de las facultades que tiene como organismo autónomo, la CNDH autorreguló sus obligaciones en materia de acceso a la información al expedir un reglamento que sólo permite tener acceso a los expedientes respectivos cuando la violación reclamada es considerada como grave.<sup>7</sup>

Asimismo, dicha restricción se aplica al seguimiento de las recomendaciones. De ahí que no sea posible tener acceso a las constancias en las que, además de acreditarse la forma en que las autoridades han estado cumpliendo las recomendaciones aceptadas, contienen las consideraciones de la CNDH acerca de si dicho cumplimiento ha sido parcial o total. El *derecho a saber* se restringe a las explicaciones que la CNDH proporciona en sus sucesivos informes anuales, pero además de que las explicaciones suelen ser muy generales, no se cuenta con los elementos necesarios para verificar su cumplimiento por parte de un observador externo.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> CNDH, "Programa de Quejas", en *Informe de actividades 2002* y CNDH, "Programa de Quejas", en *Informe de actividades 2003*.

<sup>6</sup> Un análisis de los resultados de un conjunto de casos concluidos por conciliación puede consultarse en: Programa Atalaya (ITAM-La Ronda Ciudadana), "Análisis sobre el procedimiento de conciliación de la CNDH", en: *Análisis de gestión de la CNDH en 2004*, p. 15-16, disponible en [www.atalaya.itam.mx](http://www.atalaya.itam.mx)

<sup>7</sup> Artículos 9 y 10 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH.

<sup>8</sup> Este es el caso de la Recomendación 10/05, dirigida al Gobernador del Estado de Baja California, que se da por totalmente cumplida en el Informe Anual correspondiente a 2005 al haberse recibido "un paquete de pruebas en las que constan las acciones realizadas por las autoridades, a fin de proporcionar alimentación suficiente y de buena calidad a los internos del Centro de Readaptación Social de Tijuana, B.C. [...] situación que fue constatada durante visita de seguimiento efectuada por personal de este organismo nacional al Cereso de Tijuana el 25 de agosto de 2005. Sin embargo, la CNDH no permite consultar ni el "paquete de pruebas", ni los reportes de dicha visita.

## Las razones “legales” de la cerrazón

La CNDH se ha amparado en su propia ley, así como en su calidad de organismo autónomo que le confiere la Constitución, para no abrir sus expedientes al escrutinio público. Los artículos 4 y 48 de dicha ley establecen que la información que maneje la CNDH será confidencial y que podrá entregarla en forma discrecional.

Al momento de reglamentar estas disposiciones, la CNDH pudo haber optado por interpretar su marco normativo en forma acorde con la ampliación del derecho constitucional de acceso a la información que significó la LFTAIPG, pero no lo hizo así. Por el contrario, en el reglamento referido se restringió aún más este derecho al establecer que la información de los expedientes de queja quedaría reservada por un plazo de 12 años a partir de su conclusión.<sup>9</sup>

Por otra parte, la LFTAIPG establece que al ser un organismo autónomo, la CNDH queda exenta de control por parte del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), por lo que sus decisiones en la materia sólo pueden ser revisables en primera instancia por órganos de la propia CNDH y, en última instancia, por el Poder Judicial de la Federación.

Antes de la entrada en vigor de la LFTAIPG, la Suprema Corte había avalado las facultades discrecionales de la CNDH. Sin embargo, pese a que los criterios que entonces sostuvo la Suprema Corte quedaron rezagados frente a la adopción del principio de “máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados”,<sup>10</sup> hasta la fecha el formalismo que impera en la aplicación del juicio de amparo en México no han permitido invalidar las normas que el Congreso le dio a la CNDH y las que ésta se confirió a sí misma.

En efecto, la Suprema Corte ha hecho una interpretación restrictiva de la Ley de Amparo, en el sentido que cuando se impugna una norma como inválida conjuntamente con la aplicación que de la misma se hace, basta con que la autoridad se desista de dicha aplicación para que los tribunales, incluyendo a la propia Suprema Corte, dejen de conocer el caso. Esta política ha permitido que las normas (en este caso las de la CNDH) permanezcan intocadas.

<sup>9</sup> Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH, artículos 9 y 10.

<sup>10</sup> LFTAIPG, artículo 6.

## Distinto acceso a la información de organismos jurisdiccionales y de la CNDH

Tras una normatividad inicial restrictiva con respecto al acceso a la información, el Poder Judicial de la Federación, que también es un organismo autónomo en la materia, publicó un nuevo Reglamento en el que expresamente reconoce que:

[...] se amplía el concepto de sentencias públicas a que se refiere el artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, por ende, se permite el acceso a las mismas aun cuando pertenezcan a expedientes de naturaleza penal o familiar, sin menoscabo de que en estos casos deban suprimirse los datos personales de las partes.<sup>11</sup>

Es insólito que se pueda consultar los expedientes judiciales integrados con motivo de cualquier delito y no así los relativos a violaciones a los derechos humanos.

### Perspectivas

Para superar la opacidad de la CNDH se hacen necesarios cambios legales y decisiones judiciales que la sujeten plenamente al nuevo régimen constitucional en materia de acceso a la información y transparencia. En este proceso es invaluable la participación de la sociedad civil y de la academia.

<sup>11</sup> Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.