



**“Análisis cuantitativo y cualitativo de las Violaciones a los Derechos Humanos de Grupos Vulnerables”**

**Informe final**

**CIPPS**

· Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud ·



CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS, POBLACIÓN Y SALUD, FACULTAD DE  
MEDICINA, UNAM 2018

© COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 2018

**Facultad de Medicina**

**Director**

Germán Enrique Fajardo Dolci

**Coordinador del Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud**

Gustavo A. Olaiz Fernández

**Coordinador del Proyecto**

Gustavo A. Olaiz Fernández

**Investigadores**

Arturo Muñoz Gómez

Maricarmen García Franco

Silvia A. De León Sánchez

Ma. Victoria Castro Borbonio

Sergio Sandoval Medina

Ricardo Medrano Bahena

Omar F. Carrasco Ortega

Gustavo Fernando Olaiz Barragán

**Análisis informático**

Arturo Juárez Flores

Félix Vicuña de Anda



## CONTENIDO

Prólogo .....	11
Siglas y acrónimos .....	12
Glosario .....	19
Informe ejecutivo .....	23
Antecedentes .....	23
Ámbito Internacional.....	23
Ámbito nacional .....	24
Resultados del proyecto .....	28
Grupos vulnerables.....	30
Personas Desplazadas Internamente .....	30
Personas Adultas Mayores.....	36
Población y comunidades indígenas .....	40
Personas de la diversidad sexual.....	44
Personas privadas de la libertad en el sistema penitenciario.....	49
Personas con discapacidad.....	56
Introducción .....	64
Contexto de las violaciones a los derechos humanos en general .....	64
Crisis de DH en México .....	64
Obstáculos para la protección de personas en condiciones de vulnerabilidad .....	66
Metodología utilizada en el estudio .....	69
Planteamiento del problema .....	69
Objetivos .....	70
Preguntas de investigación.....	70
Justificación .....	70
Metodología .....	70
Análisis de expedientes de quejas de los seis grupos vulnerables.....	71
Análisis del contexto de cada uno de estos grupos vulnerables.....	73
Revisión de informes especiales de la Comisión relacionados con estos grupos.....	73
Análisis estadístico de las quejas interpuestas ante la CNDH .....	73
Descripción y análisis cualitativo y cuantitativo de la violación de los derechos humanos, general y por grupo en situación de vulnerabilidad.....	74
Objetivos .....	74

Análisis cualitativo de las Visitadurías Generales y otras unidades administrativas de la CNDH.....	74
Análisis cualitativo con Organizaciones de la Sociedad Civil .....	76
Objetivo .....	76
Metodología.....	76
Técnica empleada .....	76
Selección de las OSC.....	76
Resultados.....	78
Consideraciones finales y primeras recomendaciones .....	90
Análisis cuantitativo general .....	90
Muestreo de los seis grupos en situación de vulnerabilidad .....	97
Autoridades involucradas .....	100
Análisis de las quejas interpuestas ante la CNDH reflejadas en la base de datos. ....	108
Análisis de la transversalidad .....	110
Análisis cualitativo cuantitativo de los seis grupos en situación de vulnerabilidad del proyecto.....	113
Personas Desplazadas Internamente .....	114
Quinta visitaduría general.....	114
Sobre la Queja.....	114
Sobre el encargo de la Visitaduría .....	115
Sobre la Visitaduría y su funcionamiento .....	115
Áreas de oportunidad .....	116
Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil .....	116
Resultados.....	118
Evaluación de expedientes.....	119
Expedientes revisados .....	121
Presentación de la queja .....	122
Características de las víctimas.....	122
Calificación del escrito de queja.....	122
Revisión y resolución de la queja.....	122
Seguimiento de la queja .....	124
Calidad de los expedientes .....	124
Personas adultas mayores.....	129
Primera visitaduría general.....	129
Programa Asuntos de la Niñez y la Familia.....	129

Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil .....	131
Conceptualización del grupo vulnerable.....	131
De la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.....	132
La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	136
Resultados.....	139
Análisis cuantitativo de bases de datos OSC .....	140
Análisis cuantitativo de las quejas.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Transversalidad .....	142
Hallazgos .....	144
Hallazgos de las entrevistas con visitaduría.....	144
Hallazgos de entrevistas grupales con OSC .....	145
Hallazgos de la revisión de expedientes .....	146
Recomendaciones .....	146
Recomendaciones de las entrevistas con visitaduría.....	146
Recomendaciones de entrevistas grupales con OSC .....	147
Recomendaciones de la revisión de expedientes .....	148
Conclusiones generales .....	149
Población y comunidades indígenas.....	152
Cuarta Visitaduría General .....	152
Atención a quejas .....	152
Programas a su cargo .....	153
Atención a orientaciones, remisiones, clasificaciones y reclasificaciones .....	153
Controles internos y emisión de informes y reportes .....	153
Manuales, normas y/o lineamientos .....	154
Expedientes de queja .....	154
De la interacción con los quejosos. ....	155
Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil .....	155
De la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.....	155
La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	160
Análisis cuantitativo de bases de datos OSC .....	163
Evaluación de expedientes.....	163
Expedientes revisados .....	164
De los probables derechos violados.....	166
Transversalidad .....	170
Hallazgos y recomendaciones .....	170

Hallazgos de las entrevistas con visitaduría.....	170
Hallazgos de las entrevistas grupales con las OSC.....	171
Hallazgos de la revisión de expedientes .....	171
Recomendaciones .....	172
Recomendaciones de las entrevistas con visitaduría.....	172
Recomendaciones de las entrevistas grupales con las OSC.....	172
Recomendaciones de la revisión de expedientes .....	173
Conclusiones .....	174
Conclusiones generales .....	174
Personas de la diversidad sexual.....	177
Primera visitaduría general.....	177
Programa de Salud, Sexualidad y VIH .....	177
Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil .....	179
De la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.....	179
La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	185
Análisis cuantitativo de bases de datos OSC .....	191
Análisis cuantitativo de las quejas .....	191
Expedientes revisados .....	192
Hallazgos .....	195
Hallazgos de las entrevistas con las visitadurías .....	195
Hallazgos de las entrevistas grupales con OSC .....	195
Hallazgos de la revisión de expedientes .....	196
Recomendaciones .....	199
Recomendaciones de la entrevista con visitadurías .....	199
Recomendaciones de las entrevistas grupales con las OSC.....	199
Recomendaciones de la revisión de expedientes .....	200
Conclusiones generales .....	200
Personas en situación de reclusión.....	204
Tercera Visitaduría General.....	204
Objetivos y Programas .....	204
Competencias.....	204
Programas y Estrategias .....	205
Mecanismo de coordinación con Centros Penitenciarios.....	205
De los escritos de queja, expedientes de queja y remisiones.....	206
Interacción con los quejosos .....	207



Vinculación y coordinación con otras instancias .....	207
Armonización Normativa .....	208
Otras actividades.....	208
Trabajo y colaboración con OSC.....	210
Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil .....	210
De la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.....	210
La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	215
Análisis cuantitativo de bases de datos OSC .....	224
Evaluación de expedientes.....	224
Hallazgos .....	227
Hallazgos de las entrevistas con las visitadurías .....	227
Hallazgos de las entrevistas grupales con las OSC.....	228
Hallazgos de la revisión de expedientes .....	229
Recomendaciones .....	230
Recomendaciones de las entrevistas con las visitadurías .....	230
Recomendaciones de las entrevistas grupales con las OSC.....	231
Recomendaciones de la revisión de expedientes .....	231
Conclusiones .....	232
Personas con Discapacidad.....	233
Primera Visitaduría General .....	233
Dirección General del Programa de Atención de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.....	233
Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil .....	236
De la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.....	236
La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	240
Análisis cuantitativo de bases de datos OSC .....	245
Análisis cuantitativo de las quejas .....	245
Hallazgos .....	249
Hallazgos de las reuniones con las visitadurías.....	249
Hallazgos de las entrevistas grupales con las OSC.....	251
Hallazgos de la revisión de expedientes .....	253
Recomendaciones .....	253
Recomendaciones de las entrevistas con las visitadurías .....	253
Recomendaciones de las entrevistas grupales con las OSC.....	254
Recomendaciones de la revisión de expedientes .....	257

Conclusiones .....	258
Atención a las recomendaciones emitidas por la CNDH.....	262
Análisis de recomendaciones emitidas por la CNDH 2015-2018.....	262
Referencias .....	267
Recomendaciones.....	268
Informes ejecutivos sobre la atención a las recomendaciones de “LA CNDH” a las entidades y dependencias federales relacionadas con los grupos.....	304
Análisis de los informes y comentarios.....	305
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Personas Mayores en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana.....	305
Estudio Especial de la CNDH sobre la situación de la población afrodescendiente de México a través de la encuesta intercensal 2015.....	307
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guardan los derechos humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país. 2018 .....	310
Bibliografía .....	313
I. Anexos .....	316
Anexo A. Formato de entrevista a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos..	316
Anexo B. Solicitud de reunión con las visitadurías .....	320
Anexo C. Alcance del proyecto. Reuniones a visitadurías .....	322
Anexo D. Revisión de escritos de quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos. ....	327
Anexo E. Revisión de escritos de quejas y quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos .....	335
Anexo F. Revisión de escritos de quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos .....	344
Anexo G. Lista de cotejo para revisión de escrito de quejas y quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos. ....	353
Anexo H. Máscara de captura de recomendaciones.....	362
Anexo I. Consentimiento informado y confidencialidad .....	368
Bases de datos generadas.....	370

## PRÓLOGO

En un esfuerzo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH de identificar posibles causas que pudieran obstaculizar la presentación de denuncias por presuntas violaciones de los derechos humanos de seis grupos en situación de vulnerabilidad, realiza un análisis junto con la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, a través de la Facultad de Medicina y el Centro de Investigación de Políticas, Población y Salud CIPPS, que permita mejorar sus políticas internas y proponer políticas públicas externas que incidan en la calidad de vida de los grupos sujetos a seguimiento desde el ingreso del escrito de queja, pasando por el proceso de definición de la aceptación de la queja y en su caso el establecimiento de las recomendaciones y la atención por parte de las dependencias, entidades y servidores de la administración pública federal.

El análisis para desarrollar, se considerará la información que genera la CNDH que propicie la definición de las áreas de oportunidad de cada institución que se haya visto involucrada en las quejas y/o denuncias durante los últimos tres años, 2015-2017, tomando como base de comparación el estatus del cierre del año 2014, último año de la administración.

Los ciudadanos requieren de políticas públicas que propicien el respeto de sus derechos fundamentales e inhiban violaciones recurrentes que se presentan por omisiones normativas o por falta de medidas sancionatorias, pero también se requiere que en principio que la población cuente con conocimiento de los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos que la CNDH tiene clasificados en 53 categorías, destacando –a guisa de ejemplo- el derecho fundamental a la salud.

Es de reconocer los factores externos que propician las presuntas violaciones a los derechos humanos, como son la marginación, la discriminación y la pobreza, según diversos estudios y posicionamientos de diferentes organismos, tanto nacionales como internacionales, a los que nos referiremos en el análisis de cada uno de los grupos.

La CNDH, considerando las atribuciones que tiene, reforzará su proceso interno y pondrá a disposición de las autoridades federales elementos que se requieren para que en su interior se garanticen el respeto a los derechos humanos.

## **SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

A.C.	Asociación Civil
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ANC	Acuerdo Nacional para el Campo
APF	Administración Pública Federal
APIXAC	Asociación de Periodistas e Investigadores México, A.C.
AV	Agudeza Visual
AVD	Años Vividos con Discapacidad
AVISA	Años de Vida Saludables Perdidos
CADHAC	Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C.
CAIT	Centro de Apoyo a la Investigación Tecnológica
CCHR	Comisión de Ciudadanos por los Derechos Humanos
CDHDF	Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDMX	Ciudad de México
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEFERESO	Centro Federal de Readaptación Social
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CENADEH	Centro Nacional de Derechos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CIDDM	Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIE-10	Clasificación Internacional de Enfermedades, 10 Edición
CIF	Clasificación Internacional de Funcionamiento, de la Capacidad y de la Salud
CMDPDH	Comisión Mexicana en Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
COAMEX	Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad
CODEDI	Comité por la Defensa de los Derechos Indígenas
CODIS	Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONADIS	Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAMED	Comisión Nacional de Arbitraje Médico
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONASIDA	Comisión Nacional de Prevención del SIDA
CONEVAL	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONVIVE	Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad
COPRED	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la CDMX
CRC	Convención sobre los Derechos del Niño
CRIE	Centros de Recursos e Información para la Integración Educativa
DAI	Departamento de Asuntos Indígenas
dB	Decibeles
DEFO	Desalojo Forzoso
DEI	Departamento de Educación Indígena
DF	Distrito Federal
DFI	Desplazamiento Forzado Interno
DGAP	Dirección General de Análisis y Prospectiva de la Secretaría de Desarrollo Social
DGEI	Dirección General de Educación Indígena

DH	Derechos Humanos
DIF	Desarrollo Integral de la Familia.
DNSP	Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria
DOF	Diario Oficial de la Federación
DRI	Disability Rights International
DSM-5	Manual Diagnostico y Estadístico de los Trastornos Mentales, quinta edición
ECNT	Enfermedades crónicas no transmisibles
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EMS	Encuesta Mundial de Salud
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENADIS	Encuesta Nacional sobre Discriminación
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de la Relación en los Hogares.
ENESS	Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENPDis	Encuesta Nacional de Percepción de la Discapacidad
ENPOL	Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FONART	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
IDI	Reporte de Crecimiento y Desarrollo Inclusivo
IDMC	Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego sobre Refugiados.
IF	Índice de Feminidad.
IHME	Instituto de Evaluación y Métrica de Salud
III	Instituto Indigenista Interamericano

IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INAPAM	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INDEPEDI	Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INGER	Instituto Nacional de Geriátrica
INI	Instituto Nacional Indigenista
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LDPAM	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
LGBT	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexual
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexual, Intersexual
LGBTIQA	Lésbico, gay, transexual.
LGBTTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexual, Transgénero, Intersexual
LGBTTIQA	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travesti, Transexual, Transgénero, Intersexual, Queer, Asexual
LGBTTTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travesti, Transexual, Transgénero, Intersexual.
LICONSA	Leche Industrializada Conasupo
MAPS	Mecanismos, actores y vías, por sus siglas en inglés
MCS-ENIGH	Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
MEPU	Mecanismo de Examen Periódico Universal
NOM	Norma Oficial Mexicana
OADPR	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
OCR	Reconocimiento Óptico de Caracteres

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ONU Mujeres	Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORDPI	Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
ORPIS	Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAE	Programa de Acción Específico
PAIV	Programa de Atención Integral a Víctimas
PAM	Personas Adultas Mayores
PBI	Producto Bruto Interno
PCD	Personas Con Discapacidad
PCMM	Proyecto sobre la Carga Mundial de Morbilidad
PEA	Población Económicamente Activa
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
PF	Policía Federal
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDH	Plan Nacional de Derechos Humanos
PNPSVD	Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito



PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROVICTIMA	Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos
PRONAIND	Programa Nacional por la Igualdad y No Discriminación
PSD	Personas Sin Discapacidad
ROC	Característica Optativa del Receptor
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDIF	Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEMAR	Secretaría de Marina
SFP	Secretaría de la Función Pública
SMDIF	Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
SNEDH	Sistema Nacional de Evaluación de Derechos Humanos
SQL	Lenguaje de Consulta Estructurada
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Foro de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNV	Voluntarios de las Naciones Unidas

USAER      Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular  
VIH        Virus de Inmunodeficiencia Humana

## GLOSARIO

**Actividad:** Realización de una tarea o acción por una persona.

**Adulto Mayor:** Aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliados o en tránsito en el territorio nacional.

**Comunidades indígenas:** "Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales".

**Cosmovisión:** Sistemas ideológicos con los que un grupo social, pretende entender el universo. Está ligada a la religión, la política, la economía y el medio ambiente.

**Deficiencia:** Problemas en las estructuras o funciones corporales (aspecto negativo).

**Desplazados internos:** Personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de o para evitar los efectos del conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que no han cruzado fronteras reconocidas internacionalmente. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2012)

**Discapacidad auditiva:** Es la restricción en la función de la percepción de los sonidos externos.

**Discapacidad intelectual:** Comienza durante el período de desarrollo, se caracteriza por limitaciones significativas tanto en funcionamiento intelectual como en conducta adaptativa. Esta discapacidad aparece antes de los 18 años y su diagnóstico, pronóstico e intervención son diferentes a los que realizan para la discapacidad mental y la discapacidad psicosocial.

**Discapacidad motriz:** La discapacidad motriz constituye una alteración de la capacidad del movimiento que afecta, en distinto nivel, las funciones de desplazamiento, manipulación o respiración, y limita a la persona en su desarrollo personal y social. Ocurre cuando hay alteración en músculos, huesos o articulaciones, o bien, cuando hay daño en el cerebro que afecta el área motriz y que le impide a la persona moverse de forma adecuada o realizar movimientos finos con precisión.

**Discapacidad sensorial:** Se refiere a las personas con deficiencias visuales y auditivas, quienes presentan problemas en la comunicación y el lenguaje. Su presencia no afecta de ninguna manera en el potencial muscular y funcional del individuo, sino su vida social. Las discapacidades sensoriales a menudo afectan más allá de la capacidad de comunicación, también a la autoimagen de la persona y a su desempeño en la vida cotidiana.

**Discapacidad visual:** Es una deficiencia de la agudeza visual, campo visual, motilidad ocular, visión de los colores o profundidad, se clasifica de acuerdo con su grado de severidad.

**Diversidad Sexual:** Hace referencia a todas las posibilidades que tienen las personas de asumir, expresar y vivir su sexualidad, así como de asumir expresiones, preferencias u orientaciones e identidades sexuales. Parte del reconocimiento de que todos los cuerpos, todas las sensaciones y todos los deseos tienen derecho a existir y manifestarse, sin más límites que el respeto a los derechos de las otras personas. (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2017)

**Ejido:** Núcleo de población conformado por las tierras ejidales y por los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales.

**Estructuras y funciones corporales:** Partes anatómicas y funciones fisiológicas del cuerpo; integridad (aspecto positivo).

**Etnolingüística:** Disciplina que estudia las relaciones entre la lengua y la cultura de uno o varios pueblos.

**Género:** Va más allá de las diferencias sexuales. Ideas y comportamientos que definen a los hombres y mujeres.

**Hogar indígena:** Es aquel en donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser hablante de lengua indígena.

**Identidad de Género:** la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma se libremente escogida) y otras expresiones de género incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.

**Identidad de género:** Vivencia interna e individual del género tal y como cada persona lo siente.

**Índice de Rezago Social:** Medida en la que un solo índice agrega variables de educación, de acceso a los servicios de salud, de servicios básicos en la vivienda, de calidad y espacios de esta y de activos en el hogar.

**Lenguas Indígenas:** Son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación.

**Municipio indígena:** Es aquel en donde 40% y más de su población es indígena. No existe una definición oficial sobre la palabra "indígena" ya que sería excluyente.

**Núcleo Agrario:** Término por el cual se identifica a los núcleos ejidales o comunales que han sido beneficiados por una resolución presidencial dotatoria o sentencia de los tribunales agrarios, a través de la cual les fueron concedidas, tierras, bosques y agua.

**Orientación Sexual:** la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo

género, o de más de un género, así como la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas.

**Personas con discapacidad:** Son todas aquellas personas que tengan deficiencias físicas, intelectuales, mentales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (Cooperación, 2007).

**Personas desplazadas internamente** son aquellas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano; y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

**Personas en situación de reclusión o privadas de la libertad:** Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. (CIDH - Comisión Interamericana de derechos humanos, 2011).

**Población en Pobreza Extrema:** Personas que tienen tres o más carencias sociales y perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, es decir, tienen un ingreso total que es menor al costo de la canasta alimentaria básica.

**Población en Pobreza:** Población que tiene al menos una carencia social y percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar, cuyo valor equivale al costo de las canastas alimentaria y no alimentaria juntas.

**Principio de indivisibilidad:** Eje rector de los derechos humanos que establece la necesidad de entender a tales derechos como un todo necesario para la actualización de la dignidad humana.

**Principio de interdependencia:** Eje rector de los derechos humanos que establece el vínculo indisoluble entre cada uno de los derechos humanos, posicionando la actualización de cada uno de ellos para la eficaz realización y goce del resto.

**Principio de no discriminación:** Eje rector de los derechos humanos que prohíbe el trato diferenciado cuando éste no obedezca a criterios de racionalidad moral entre medios y fines, que partan de la igualdad entre personas en lo que refiere a la dignidad humana.

**Principio de universalidad:** Eje rector de los derechos humanos que mandata la titularidad de tales derechos a la totalidad de sujetos que el sistema jurídico contempla sin posibilidad de discriminación.

**Región Indígena:** Espacio que integra elementos que pertenecen a un nivel más pequeño –municipios o localidades– que se encuentran dentro de una entidad mayor a través de la red de relaciones diversas que se establecen en ellas. En general, existen dos grandes conglomerados que aluden al concepto y a la definición de las regiones: por un lado, los de tipo académico y, por otro, los dirigidos a la planeación del desarrollo. El primero reconoce la existencia de la región por sí misma, identifica límites, composición y todos aquellos

elementos específicos sobre la temática tratada, y en su delimitación no se consideran los límites municipales. El segundo grupo de trabajos orientados a la planeación del desarrollo se refiere a la región como una unidad de acción de políticas y programas de gobierno, y tradicionalmente se define por un conjunto de municipios.

**Rezago Social:** Medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales.

**Sexo:** Características biológicas: genéticas, hormonales, anatómicas y fisiológicas.

**Unidades Económicas Rurales:** Persona física o moral ligada o no a un predio que desarrolla actividades agropecuarias, de pesca y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural.

## INFORME EJECUTIVO

De conformidad con lo establecido en el convenio entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Medicina y uno de sus centros de investigación, el Centro de Investigación de Políticas, Población y Salud (CIPPS), se concluyeron los trabajos del Proyecto: “Análisis cuantitativo y cualitativo de las Violaciones a los Derechos Humanos de Grupos vulnerables”, con enfoque en la evaluación de las quejas presentadas por la ciudadanía, ya sea de manera individual o grupal, a través de seis grupos definidos como de sensible vulnerabilidad, estos son:

- Personas desplazadas internamente
- Personas Adultas Mayores
- Pueblos y Comunidades Indígenas
- Personas con Discapacidad
- Personas de la diversidad sexual
- Personas privadas de libertad en el sistema penitenciario

El convenio establece “realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las quejas que ingresan a “LA CNDH”, a partir de los escritos de queja que se reciben y en tanto estos contengan elementos clave para revertir las condiciones que obstaculizan el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas, sobre presuntas violaciones a los derechos humanos interpuestas y relacionadas con los seis grupos en situación de vulnerabilidad, en adelante: los grupos, que permita a la misma, proponer e impulsar políticas públicas que fortalezcan las ya implementadas e impacten en la calidad de vida de estos grupos de la sociedad.”

El resultado de este estudio se muestra en cuatro documentos que establecen las etapas del desarrollo del proyecto, como fueron:

- Entregable 1. Propuesta y alcance del estudio de la queja sobre violaciones a los DH de los grupos vulnerables
- Entregable 2. Informe preliminar del trabajo cualitativo y cuantitativo
- Entregable 3. Informe preliminar conjunto del abordaje cualitativo y cuantitativo.
- Informe final que contenga los resultados finales del estudio solicitado

A continuación, se presenta el resumen de dichos trabajos.

### Antecedentes

#### Ámbito Internacional

El contexto histórico que rodea a la concepción de los derechos humanos puede ser identificado desde la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789. Este documento sienta las bases de los derechos humanos y la creación de los Estados-Nación tal y como los

conocemos ahora, además de dar una definición sobre el contenido mínimo de las constituciones que sustentan a dichos Estados.

El siguiente punto de inflexión en la historia de los derechos humanos lo constituye la *Declaración Universal de los derechos Humanos*, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948 (Organización de las Naciones Unidas, 1948), con la que se buscó establecer entre los pueblos y las naciones por primera vez -y después de un periodo de guerras que evidenció la necesidad de un cambio de rumbo para la humanidad, como también el entendimiento del derecho-, un marco referencial con el contenido mínimo de los derechos humanos, y los cuales deben ser atendidos de manera universal y entendidos como el nuevo eje de la rectoría del Estado.

En el ámbito regional dos documentos marcan la historia de los derechos humanos en el continente, por un lado, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (Organización de los Estados Americanos, 1948), la cual fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en 1948, y marcó un precedente a nivel mundial y fue inspiración para el documento de la ONU, cuya intencionalidad era dotar de una guía para la regulación de los derechos mínimos para la población de los Estados americanos; por otro lado, la *Convención Americana sobre los Derechos Humanos* ("Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica", 1981) (*Pacto de San José*), firmada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, fue el primer marco vinculatorio en la región americana, tal pacto es el principal instrumento para exigir el cumplimiento de los derechos humanos a nivel internacional en el continente.

Aunado a estos documentos que se consideran hitos en la historia y desarrollo de los derechos humanos, también se encuentran otros instrumentos que no poseen menor relevancia, pero que difieren de los anteriores porque constituyen trabajos para avanzar en los principios asentados en los documentos anteriormente señalados, tales como el *Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos* (Comité de Derechos Humanos, 2010), el *Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales* ("Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966", 1981), en el ámbito universal; o en el ámbito regional el *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (*Protocolo de San Salvador*) (OEA, 1988).

### Ámbito nacional

El diccionario jurídico mexicano, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, menciona:

Aunque los derechos humanos, en su problemática filosófica, religiosa, política y social, han sido una preocupación desde tiempos remotos en el devenir histórico de la humanidad, su reconocimiento jurídico constituye un fenómeno relativamente más reciente producto de un lento y penoso proceso de formulación normativa que ha atravesado por diversas etapas.

En efecto, inquietudes metajurídicas las encontramos en antecedentes remotos tales como los *Diez Mandamientos de Moisés*, el *Código Hammurabi* y las *Leyes de Solón*. No obstante, los derechos humanos surgen en oposición a los códigos morales religiosos. Los antecedentes de tal corriente los encontramos en realidad en los filósofos de la Ilustración, quienes identificaron por primera vez la necesidad de separar a la iglesia del Estado.



Además, los textos antes referidos todavía poseen preceptos homofóbicos, misóginos, xenofóbicos y esclavistas.

Por lo que hace a las formulaciones normativas, una primera etapa se inicia en la Edad Media con el reconocimiento de ciertos derechos a quienes formaban parte de un grupo o estamento social, y revestían la forma de pactos, fueros, contratos o cartas, entre los que cabe mencionar el Pacto o *Fuero de León de 1188*, el *Fuero de Cuenca de 1189* y la *Carta Magna* inglesa de 1215, con la que se inicia una serie de documentos que irán generalizando el reconocimiento de derechos y libertades a todo el pueblo inglés, hasta llegar al *Bill of Rights* de 1689.

La experiencia jurídica inglesa se prolonga de manera especialmente relevante para el progresivo desarrollo de los derechos humanos en las colonias americanas. Así, tanto a través de las declaraciones de derechos dentro de los nuevos Estados de la Unión Americana, especialmente en la del Estado de Virginia, de 1776 -la cual fue incorporada al texto de la Constitución del 17 de septiembre de 1787-, como también por medio de la clásica y trascendental *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* de 1789, incorporada a la Constitución Francesa el 3 de septiembre de 1791, habría de iniciarse una nueva etapa en el proceso de ver positivamente a los derechos humanos.

Esta etapa se caracterizó por el reconocimiento de los derechos humanos de orientación liberal e individualista y por la incorporación de la gran mayoría de las constituciones de los Estados democrático-liberales, y habría de prolongarse hasta principios de nuestro siglo.

A partir de 1917 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos arrancaríamos la etapa actual de la evolución de los derechos humanos, la cual se caracteriza por la reivindicación de los derechos sociales, *lato sensu*, por una parte, su consagración constitucional y, por otra, por su internacionalización dada a partir de 1945 tanto de los derechos civiles y políticos tradicionales, como derechos económicos, sociales y culturales, de más reciente reivindicación.

En cuanto a la protección internacional de los derechos humanos cabe subrayar que durante largo tiempo prevaleció el principio de que cada Estado ejerce competencias de carácter exclusivo, aunque más tarde la comunidad internacional admitiría que, en virtud de que los derechos humanos – por su carácter universal- no deben quedar sujetos a fronteras territoriales, radicales o culturales, ni a regímenes políticos determinados, la protección jurídica de estos derechos por parte de la sociedad internacional organizada se hacía imprescindible.

Tal protección transnacional, no obstante, revistió la forma de intervenciones llamadas “humanitarias”, las cuales dieron pábulo a la perpetración de innumerables abusos por parte de las potencias “protectoras”. Después, y paulatinamente hasta nuestros días, la protección internacional de los derechos humanos se institucionaliza a través de mecanismos o sistemas de protección establecidos por vía convencional, los cuales incluyen recursos, procedimientos y órganos destinados a controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados en esta materia.

La noción de derechos humanos es en gran parte, según acabamos de ver brevemente, producto de la historia y de la civilización, por lo tanto, sujeta a evolución y modificación.

De hecho, también la concepción de los derechos humanos ha conocido varias etapas. Así, el concepto de los derechos humanos fue, en su origen, un principio político que se traducía en el respeto por parte del Estado de una esfera de libertad y autonomía de la persona humana. En otros términos, el Estado estaba obligado a no intervenir en esta esfera de los “derechos civiles”, o sea, de los derechos que miran a la protección de la vida, libertad, seguridad e integridad física y moral de la persona humana. Estos derechos se desprenderían, en su conjunto, de una concepción individualista. En la etapa siguiente, la libertad individual no se define en oposición al quehacer del Estado, sino que participa en la estructuración política de la sociedad a la que pertenece, ejerciendo sus derechos políticos dentro del Estado.

Finalmente, la incorporación de derechos económicos, sociales y culturales, formando una categoría distinta, es un fenómeno más reciente; sin embargo, forman parte ya del catálogo de derechos que deben ser asegurados por el Estado o por su intermediación. En esta perspectiva, el Estado es el promotor y garante del bienestar económico y social, mientras que con anterioridad representaba, ante todo, la autoridad responsable de la protección, mantenimiento del orden público y la seguridad de todos: el Estado moderno, en contraste, es, o debería ser, un instrumento al servicio de todas las personas que dependan de su jurisdicción, el que les permite el pleno desarrollo de sus facultades, tanto a nivel individual como colectivo.

De esta manera, el papel del Estado en materia de derechos humanos también ha evolucionado considerablemente y hay que percatarse bien de que esta ampliación en su función no se refiere sólo a la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales, sino a la implementación del conjunto de los derechos humanos, en la medida en que los poderes públicos tienen también el deber de asegurar los derechos civiles y políticos, contra todo ataque o conculcación por parte de aquellos sectores sociales que disponen de un mayor poder económico, tecnológico o científico.

Desde el punto de vista del objeto y contenido de los derechos humanos, los cuales comprenden tres grandes tipos o grupos de derecho, expresados y generalmente reconocidos por las constituciones de la gran mayoría de países, así como por los más importantes instrumentos internacionales de carácter general sobre la materia. Tales grupos son: 1) los derechos civiles; 2) los derechos políticos; y, 3) los derechos económicos, sociales y culturales.

La mayoría de las constituciones de los países occidentales reconocen los derechos humanos bajo la forma de un catálogo o una declaración de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana, si bien agrupan a éstos bajo rubros que ostentan distintas denominaciones como, por ejemplo, “Declaración de Derechos”, “Garantías Individuales”, “Derechos del Pueblo”, “Derechos Individuales”.

Como parte integrante de tales catálogos o declaraciones de derechos humanos deben quedar comprendidos, desde luego, todos aquellos recursos, mecanismos o procedimientos previstos para la defensa de los derechos humanos. Entre los mismos cabría citar, por ejemplo, el *habeas corpus*, el amparo, el *mandato de seguridad*, el *ombudsman*, el defensor del pueblo, etc.

El catálogo de los derechos humanos que incluye la Constitución mexicana es muy amplio. Abarca una cuarta parte (34 aa.) del articulado total (136) del que consta el texto

constitucional, comprende de los tres tipos o grupos de derechos a los que nos hemos referido, *i.e.*, los derechos civiles (tít. I, c. I, aa. 1, 2 i 4 a 24); los derechos políticos (tít. I, c. IV, a. 35); los derechos económicos, sociales y culturales (tít. I, c. I, aa. 3, 27 y 28, tít. VI, a. 123); además del recurso de “amparo” previsto para la defensa de los derechos reconocidos (tít. III, c. IV, aa, 103, fr. I, y 107).

Por otra parte, en esta expresión se refleja la nueva noción pluridimensional y omnicomprensiva de los derechos y libertades de la persona humana y corresponde al concepto y terminología, que orienta el proceso normativo e institucional en materia de protección de los derechos humanos en el orden internacional, especialmente a raíz de la adopción de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, ambas de 1948 y más tarde con la firma y ratificación del *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos*, de 1950, de los Pactos Internacionales de Naciones Unidas sobre derechos humanos, unos sobre los derechos civiles y políticos y otros sobre derechos económicos, sociales y culturales, ambos de 1966, así como la *Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica*, de 1969. Estos instrumentos internacionales, de carácter general, representan la acción reciente en favor de la promoción y la protección de los derechos humanos. Ellos adoptan dos procedimientos distintos de enumeración para los derechos que consignan; esto es, por una parte, hacen una enumeración exhaustiva de los derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales “caso de las dos declaraciones antes mencionadas”; y, por otra parte, tratan separadamente los derechos en cuestión (en el caso de los dos pactos y las dos convenciones regionales también anteriormente citados).

En cuanto a los mecanismos de control de cumplimiento por parte de los Estados en lo referente a la obligación o compromiso de respetar los derechos humanos de toda persona sujeta a su jurisdicción. A nivel universal los pactos únicamente prevén un procedimiento de informes periódicos ante un Comité de Derechos Humanos y sólo el Protocolo facultativo del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos contempla la admisión de comunicaciones, es decir, denuncias o quejas individuales, mientras que a nivel regional, las dos convenciones citadas instituyen comisiones y cortes de derechos humanos ante las cuales los Estados tienen acceso directo, en tanto que el individuo sólo puede acceder mediante dichas comisiones.

Ampliando el espectro nacional, cabe mencionar que el tránsito histórico hacia los derechos humanos evidencia un desarrollo continuo a lo largo de cada una de nuestras constituciones; por ejemplo, es claro que no fue sino hasta la reforma Constitucional del artículo 1° del 10 de junio de 2011 que el texto de la Carta Magna asume plenamente la concepción de los derechos humanos, anteriormente nuestra constitución comprendía no un conjunto de derechos humanos sino, más bien, un cúmulo de derechos fundamentales y de garantías que existían para exigirlos.

Si bien es cierto que en la actualidad la diferenciación entre *derechos fundamentales* y *derechos humanos*, aunque interesante, se encuentra superada por la dinámica de los ordenamientos jurídicos y aunque en estricto sentido el término *derechos fundamentales* refiere de mejor manera a lo que establecen los ordenamientos surgidos del Constitucionalismo moderno -inaugurado con la Declaración Universal de los derechos del hombre y del ciudadano-; actualmente la normativa comparada retoma tales conceptos de

manera indiscriminada (Garza, s/f), tal precisión es necesaria para fines metodológicos, puesto que advertir tal diferenciación dota de rigor la caracterización.

Continuando con el desarrollo histórico, el punto más emblemático del cambio de paradigma para la normativa interna es, como se ha mencionado, la reforma de 2011 al artículo 1° Constitucional, ya que tal reforma no sólo señala de manera expresa el reconocimiento de los derechos humanos para todas las personas, sino que establece un parámetro de regularidad constitucional al elevar al rango de la Carta Magna a los tratados internacionales de los que México es parte en la materia. Esta conversión permite el tránsito del entendimiento del “Estado benefactor” al “Estado obligado”, cambiando el paradigma de las acciones Estatales y pasando de una concepción que veía tales acciones como prebendas que dependían de la voluntad política, a ver dichas acciones como obligaciones vinculantes para el Estado, independientemente de la voluntad política.

El conjunto de estos antecedentes, tanto nacionales como internacionales, dotan al Estado mexicano de un amplio rango normativo al que debe acatar sus actuaciones y bajo el cual tiene la obligación de entender sus instituciones.

## **Resultados del proyecto**

El conocimiento de los problemas que enfrentan los grupos caracterizados por su vulnerabilidad en diferentes ámbitos de su vida nos hace reflexionar.

*Después de todo, ¿dónde comienzan los derechos humanos universales? En lugares minúsculos, muy cerca de casa. Son tan cercanos y pequeños esos sitios que no son visibles en ningún mapa del mundo. Aun así, conforman el mundo de toda persona: el vecindario en el que vive, la escuela o universidad a la que asiste; la fábrica, granja u oficina donde trabaja. Estos son los lugares donde cada hombre, mujer y niño busca la igualdad de justicia, la igualdad de oportunidad y la igualdad de dignidad sin discriminación. A no ser que estos derechos tengan significado en estos lugares, no tendrán significado en ningún otro lado. Sin la acción concertada de la ciudadanía para defenderlos cerca del hogar, buscaremos en vano su progreso en el resto del mundo.*

Eleanor Roosevelt. Naciones Unidas, 27-3-1953

Comienza a arraigarse entre la sociedad mexicana la cultura de los derechos humanos y pueden percibirse ya las implicaciones sobre el actuar del estado, como basamento legal de la progresiva realización de un estado de bienestar y seguridad social, que permita la expresión de las libertades individuales, bajo el marco del pluralismo ético y la interculturalidad. Encontramos, no obstante, rezagos de formas de pensamiento discriminatorias e intolerantes que operan en distintos órdenes del espacio público, como recientemente hemos atestiguado a guisa de ejemplo en torno a la estigmatización que sufren diversos grupos migrantes en nuestro país por parte de las autoridades migratorias; el fomento de la concepción heteronormativa y cisgénero de la familia por parte de ciertos grupos religiosos; la exclusión social y económica que han sufrido diversas comunidades indígenas a lo largo de la historia de nuestro país; así como la prevalencia del enfoque

punitivo en relación con políticas públicas que impactan sobre la esfera de las libertades individuales y el libre desarrollo de la personalidad como la política de drogas o la política migratoria.

Aunado a esto debemos considerar las numerosas deficiencias estructurales para asegurar un estado de derecho constitucional en nuestro país, como la corrupción en diversos niveles de gobierno; la falta de capacidad instalada para la atención de los problemas de salud más apremiantes y costosos entre la población (como las enfermedades crónicas no transmisibles y mentales); el desfase entre el marco normativo federal y general en relación con estándares de protección de los grupos considerados en este estudio; capacitación insuficiente entre servidores públicos en materia de derechos humanos, así como la falta de evaluación de programas y políticas desarrolladas para la atención de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

Un aspecto muy significativo del estudio fue el hallazgo de incompatibilidades importantes entre los esquemas de implementación de derechos humanos y los modelos de organización y desarrollo económico de ciertas comunidades indígenas, lo cual pone en evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación social en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, además de sensibilizar sobre los derechos humanos de estas comunidades y promover su inclusión social.

Entre los principales desafíos en materia de política pública que se señalaron, destacó especialmente el aspecto del financiamiento, un aspecto que con demasiada frecuencia limita la continuidad de las acciones para revertir los contextos de vulnerabilidad de la población. Asimismo, se destacó que a nivel estatal hay numerosas deficiencias en los ordenamientos jurídicos en diversos aspectos, como la accesibilidad o la constitución de la familia. Por otra parte, la falta de interés de la sociedad constituye un impedimento significativo para asegurar la protección de ciertos grupos, especialmente en el caso de personas con discapacidad, personas en reclusión por el sistema penitenciario y las personas adultas mayores.

En cuanto al actuar de la CNDH, se reconoce en general el compromiso y experticia del personal, pero se observó en ocasiones desarticulación entre las diversas unidades administrativas, lo cual constituye un obstáculo importante en el seguimiento de los casos y el impacto de las acciones desarrolladas. Asimismo, se destacó la falta de capacitación del personal en relación con los contextos de vulnerabilidad de la población que presenta quejas, lo cual desincentiva que se inicie y lleve a término este proceso. Debe señalarse, no obstante, que no pudo recabarse a cabalidad la información sobre procedimientos y estándares de las áreas de la CNDH puesto que se encontraban en proceso de actualización los manuales operativos y lineamientos en el tiempo del estudio.

Hay áreas de la CNDH que cuentan con personal reducido para el desarrollo de sus funciones, considerando el ámbito de acción de este organismo, lo cual afecta ámbitos importantes de su actuación, como la vinculación con OSC o la calidad de la atención que se ofrece a la población afectada. En cuanto al proceso de queja se identificaron importantes deficiencias, como la clasificación de la queja, que en muchas ocasiones no considera criterios de transversalidad; el lapso de la resolución, la cual se alcanza en muchos casos de manera tardía; la calidad de la atención, que no considera el contexto de la persona que presenta la queja.

Si bien el contexto de nuestra sociedad permanece distante todavía del ideal que expresara Eleanor Roosevelt a mediados del siglo pasado, se reconocen importantes avances en nuestro país. En cuanto a la conceptualización de ciertos grupos como las personas adultas mayores o las personas con discapacidad, ha habido un progreso importante en cuanto a las medidas implementadas para atender estos sectores, que previo a la reforma de 2011 mantenían un enfoque asistencialista y medicalizado. Actualmente se busca el impulso de un modelo social de atención centrado en las necesidades de la persona, con énfasis en la sensibilización de la sociedad a fin de fomentar el respeto de los derechos humanos de estos sectores de la población; sin embargo, son considerables los obstáculos para su implementación, desde la infraestructura física (inmuebles y muebles) hasta la capacitación de servidores públicos en ámbitos estratégicos de la Administración Pública Federal (APF). En lo que refiere a la conceptualización de la comunidad LGTBTTTI específicamente, constituye por parte de la CNDH una asociación muy desafortunada la que se establece entre VIH/Sida y este sector de la población solamente en la nomenclatura del *Programa de Salud, Sexualidad y VIH*, lo cual sólo refleja la estigmatización a la que ha estado sujeta de manera histórica.

Entre las razones más importantes por las que ha sido deficiente o limitado el actuar de la CNDH, debemos señalar el arraigo del modelo punitivo entre la sociedad mexicana. En general, han sido insuficientes los esfuerzos del gobierno por implementar el enfoque social que históricamente ha caracterizado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que no ha permeado el concepto de la justicia distributiva entre los distintos órdenes de gobierno. En este sentido, se señaló en numerosas ocasiones a lo largo del estudio que la CNDH no cuenta con el impacto que se espera por la falta de mecanismos de sanción efectivos; sin embargo, se pierde de vista el sentido de la vía no jurisdiccional de protección de derechos humanos, que consiste en fomentar un cambio de actitud en relación con la APF, a través de tres ejes fundamentales: de manera general, educación y divulgación dirigidas a sectores estratégicos de gobierno, así como el fomento de medidas de prevención de violaciones de derechos humanos, considerando los contextos de vulnerabilidad de estos grupos.

No sólo juega la CNDH un rol como contrapeso a las acciones del gobierno, al fungir como la principal instancia de la política no jurisdiccional de protección de derechos humanos en el país, sino que funge como instancia para la sensibilización sobre los desafíos que se presentan con la evolución de la sociedad, a la luz del desarrollo científico y tecnológico; las nuevas prácticas en torno a la familia; la exigencia de inclusión por parte de los sectores más invisibilizados, así como el panorama económico de estratificación y segregación que impera en el país.

## **Grupos vulnerables**

### **Personas Desplazadas Internamente**

La ONU señala que las personas desplazadas internamente son aquellas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de conflictos armados o para evitar los efectos de tales conflictos. Igualmente son personas que buscan evitar situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano; y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Los motivos que ocasionan el desplazamiento interno se pueden clasificar en dos grandes rubros: factores de violencia (conflicto armado, violencia generalizada o de violencia de los derechos humanos); y factores de desastres (catástrofes naturales o provocados por el ser humano). Se considera que quienes viven tal situación se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad debido a la falta de protección física, a la pérdida irreparable de sus seres queridos, redes sociales, medios de subsistencia y patrimonio familiar. Asimismo, en la búsqueda de un lugar más seguro se exponen a nuevos riesgos y carecen de acceso a los servicios de salud, vivienda, documentos personales, trabajo y educación.

En el caso de México, el desplazamiento forzado es un fenómeno poco estudiado debido a su gran complejidad. En los trabajos e investigaciones sobre el tema se encuentran pocos documentos o estudios que lo aborden o analicen desde un punto de vista científico. El fenómeno del desplazamiento forzado genera diversas afectaciones materiales y sociales debido a la forma en la que éste se presenta, ya que en la mayoría de las ocasiones las personas huyen en medio de la violencia, de forma intempestiva sin poder planear su marcha y sin tener un rumbo o un plan de partida y arribo a un lugar de destino.

El sector indígena puede considerarse como población vulnerable ya que experimentan situaciones de marginalidad en el momento de su desplazamiento o desalojo, por lo que están doblemente expuestos a condiciones desfavorables (por un lado, las relacionadas con la pobreza y por otro la discriminación de tipo racial, religiosa, social, política).

En México, el Consejo Nacional de Población señaló en el Informe de Ejecución Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009 que el país no dispone de estadísticas sobre desplazamientos internos y las estimaciones varían considerablemente; sin embargo, señala que una característica común entre la población desplazada es la presencia mayoritaria de mujeres, niñas, niños y adolescentes.

La problemática del desplazamiento ha puesto a prueba nuestra legislación. Aunque en la Constitución y leyes derivadas de la misma se establece de manera genérica la garantía de los derechos humanos, no se fundamentan de manera sistematizada los derechos inherentes a las personas afectadas, por lo cual no se pueden distinguir ni aplicar, lo que desemboca en una evasión constante de responsabilidades específicas por parte de las autoridades administrativas y judiciales en todos sus niveles para su debida garantía.

El único antecedente registrado sobre legislación en materia de desplazamiento forzado es una iniciativa de ley, la “Ley General para Personas Desplazadas Internamente”, presentada el 23 de abril de 1998 por legisladores de diversos partidos políticos que conformaban la Cámara de Diputados, misma que fue analizada y desechada el 11 de abril de 2000.

Además, en México no se cuenta con un sistema oficial de registro de personas internamente desplazadas, lo cual imposibilita conocer un número certero de la población que se encuentra en esta situación.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la inexistencia de datos sobre la dimensión y las características del desplazamiento interno en México no relega al Estado de analizar esta problemática a través de una metodología seria, sino que, por el contrario, requiere que el Estado lleve a cabo un análisis que permita caracterizar el desplazamiento en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (H. Congreso de la Unión, 2016) recoge en su normativa derechos y garantías para la protección de las personas que sufren de Desplazamiento Interno Forzado. Señala en su artículo 1º que se reconocen los derechos humanos integrados al texto constitucional y a los tratados internacionales en la materia en los que México sea parte, de tal forma se configura lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha denominado como “Parámetro de Constitucionalidad” (“Contradicción de tesis 293/2011,” n.d.), el cual dota a las normas en materia de derechos humanos de un rango constitucional independientemente de su origen o fuente.

En lo que respecta a los derechos de las personas desplazadas internas es necesario señalar que no es posible establecer un catálogo restringido de derechos, ya que si bien es una característica que hace vulnerables a quienes la viven, puede ocurrir que más de una condición de vulnerabilidad se reúna en un caso específico, haciendo que el bloque de derechos se modifique de acuerdo con las particularidades del sujeto o sujetos que sufren de tal condición.

Tal como señala la Corte Interamericana, los derechos de las personas desplazadas no se pueden interpretar como un listado taxativo, pues dependen del entorno en el que se produzca el fenómeno y de las características propias de las víctimas, como son el sexo, la edad, pertenencia a un pueblo indígena y otras circunstancias específicas. Por esa razón es importante tener en cuenta el impacto diferenciado que las violaciones de derechos humanos generan en cada grupo de población, con miras a establecer su atención adecuada y efectiva

Sin embargo, es posible señalar de manera general cuáles preceptos legales son aplicables a este grupo en particular.

#### *Normativa nacional aplicable*

El artículo 1º constitucional le reconoce el derecho a la no discriminación, así como la protección de la interpretación *pro personae*. Tal precepto constitucional es de especial relevancia, ya que constituye dos principios básicos para la protección de los derechos humanos, en particular muchas vulneraciones que sufren las personas desplazadas tienen relación con algún tipo de discriminación por parte de autoridades del lugar a donde llegan.

En otro sentido, el Artículo 4º constitucional se compone de diferentes derechos que son especialmente vulnerados al sufrir de desplazamiento interno. El derecho a una vivienda digna y decorosa (Nación, n.d.) es el derecho que se ve violado de forma más evidente, por otra parte se encuentran algunos derechos conexos al anterior instaurados en el mismo artículo, tales como el derecho a un medio ambiente sano, a la alimentación y el derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua, los cuales se ven vulnerados al carecer de una vivienda digna.

El artículo 11 constitucional señala la prohibición de requisitos o documentos especiales para viajar dentro del territorio nacional, en algunos casos este derecho puede verse violentado al no proteger la voluntad en la decisión de mudar la residencia.

La principal normativa en la materia es la Ley General de Víctimas (H. Congreso de la Unión, 2017), la cual a pesar de no configurarse como una ley enfocada a dicho grupo, contiene diversas disposiciones sobre las personas desplazadas internas.



El artículo 5 de la Ley General de Víctimas establece el reconocimiento de la existencia de grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que paralelamente reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas, dentro de las cuales se enuncia la categoría de desplazados internos.

El artículo 7, sobre los derechos de las víctimas enunciativos, y no limitativos, señala en su fracción XXI que las personas víctimas del desplazamiento interno tienen derecho a que las políticas públicas implementadas con base en la Ley General de Víctimas tengan un enfoque transversal de género y diferencial.

El artículo 8 señala el derecho a la atención médica y psicológica especializada de emergencia en casos de desplazamiento interno, además de derechos a la satisfacción de necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimiento, alojamiento y transporte de emergencia en condiciones dignas y seguras.

El artículo 28 especifica las medidas de ayuda inmediata, las cuales dependerán de la gravedad del daño sufrido, eje central que determina la prioridad en su asistencia. Tales servicios deben tomar en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en situación de vulnerabilidad, como el de personas desplazadas internas.

El artículo 38 establece que será obligación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o su equivalente en las entidades federativas el contratar o brindar directamente los servicios de alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad para las víctimas que se encuentren en especial situación de vulnerabilidad.

El artículo 79 dispone, en el caso del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y sus competencias, que se deberá garantizar el debido registro, atención y reparación a las personas víctimas de desplazamiento interno que se encuentren en una entidad federativa distinta de su entidad de origen.

### *Normativa Internacional*

- Principios Rectores de los Desplazados Internos de la Organización de las Naciones Unidas.
- Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de las Personas Refugiadas y Desplazadas (Principios Pinheiro).
- Declaración de Cartagena.
- Resolución AG/RES.2055 Desplazados Internos, OEA.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La protección a los derechos humanos de las personas que se encuentran en desplazamiento forzado interno (DFI) se sustenta en el marco nacional e internacional por instrumentos tanto vinculantes como normativos que garantizan los derechos mencionados.

La visitaduría a cargo de la recepción y atención de violaciones de derechos humanos en este grupo es la quinta visitaduría general. Está visitaduría está integrada por: La Visitaduría General, la Secretaría Particular, la Dirección General, 10 Oficinas foráneas ubicadas en Tijuana, Baja California; Reynosa, Tamaulipas; Nogales, Sonora; Villahermosa, Tabasco; Ciudad Juárez, Chihuahua; San Cristóbal, Chiapas; Ixtepec, Oaxaca; San Luis Potosí. San Luis Potosí; Coatzacoalcos, Veracruz; y Tapachula, Chiapas; cuatro direcciones de área, la Dirección General del Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos

Humanos, con dos direcciones, la Dirección General del Programa contra la Trata de Personas y tres direcciones.

El mecanismo de atención de quejas en esta visitaduría inicia con la recepción de quejas, la atención desde la recepción del escrito de queja y su ratificación como posible violación de derechos humanos. Cuando el escrito de queja es aceptado, pasa a la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia (DGQOT) para capturar la información en la base de datos, generar la cédula de identificación y verificar que no se trate de un caso duplicado o similar a otro existente.

La mayoría de los casos de desplazamiento forzado interno corresponden a expedientes colectivos que fueron agrupados por la DGQOT. Algunos otros son referidos por parte de otras visitadurías, en especial de la cuarta, encargada de la atención de pueblos y comunidades indígenas.

Toda vez que se ha completado la captura y registro se turna a esta visitaduría donde se comienza el trámite y el contacto con el quejoso o víctima. Cada ocasión que la visitaduría recibe información acerca de un caso, realiza contacto con la víctima o la autoridad o funcionarios involucrados en el proceso, se genera una Acta circunstanciada describiendo el proceso completo de atención y, en su caso, se da fe pública de los hechos asociados a la posible violación.

La quinta visitaduría realizó un acto referente a las personas desplazadas internas, este fue en 1996, sobre expulsiones por cuestiones religiosas en Chiapas, esto derivó en un informe específico que creó un paradigma en la atención de los grupos desplazados. Antes de este hecho, la visitaduría se limitaba la atención de violaciones de derechos humanos relacionadas con los procesos de migración entre países.

Se encuentra en el archivo de la unidad técnica de normatividad y organización de la Dirección General Adjunta de Normatividad y Desarrollo Tecnológico, versión de octubre de 2007, MPQVG/X/07: "Manual de Procedimientos, Quinta Visitaduría General", este manual surge como una herramienta de trabajo del personal de la Quinta Visitaduría General, para tener un mejor conocimiento de su funcionamiento, atendiendo a su ámbito de competencia, para el programa de quejas y programas especiales.

El contenido de este manual incluye procedimientos relacionados con:

- la presentación del escrito de queja
- la calificación de la queja
- la tramitación de los expedientes de queja
- la conciliación
- la conclusión de los expedientes de queja
- las recomendaciones
- los documentos de no responsabilidad
- las inconformidades
- los recursos de queja
- el recurso de impugnación

Se realizaron grupos focales con OSC relacionadas a la atención de personas DFI; las OSC que trabajan a favor de grupo vulnerable, brindan acompañamiento, asesoría, apoyo y demás actividades encaminadas para la protección de sus derechos humanos. Estas

instituciones colaboran con migrantes y desplazados internos, sobre todo aquellos vinculados con la academia, hacen referencia a algunas diferencias conceptuales en relación con el tipo de desplazamiento (forzado o no) pero, en general, su labor cotidiana se aboca a apoyar en lo inmediato los problemas de este sector.

La circunstancia de desplazamiento se vincula con desconfianza de los afectados hacia todos los niveles de gobierno y esta situación permea hacia el trato dirigido a ellos (percibidos como *“un ente de peligro”*). Esta situación refuerza la discriminación y el maltrato que reciben por parte de población civil y actores gubernamentales.

Las OSC involucradas en el acompañamiento de los DFI convergen en la percepción de que la CNDH presenta respuestas no homologadas ante escenarios similares *“se presentan quejas de índole similar que reciben un tratamiento muy diferenciado”*. Esta situación se interpreta como la falta de control y regulación internos de los estándares con los que se atienden las quejas: *“No hay una garantía de acceso igualitario para una respuesta igualitaria cuando el caso es similar, no existe criterio de igualdad”, “Parece que olvida sus propias recomendaciones”*.

Como parte del trabajo de investigación se revisaron expedientes correspondientes a este grupo vulnerable; del análisis realizado se observó que las violaciones fueron relacionadas a instituciones en todos los niveles de gobierno. El derecho más vulnerado corresponde al derecho de seguridad jurídica seguido al derecho al trato digno, derecho de petición y derecho a la vida.

A continuación, se describe la violación y el derecho violado

1. Derecho a la Seguridad Jurídica. Los hechos violatorios fueron:
  - Faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones
  - Prestar indebidamente el servicio publico
  - Omitir brindar protección y auxilio
  - Omitir custodiar, vigilar, proteger, establecer medidas cautelares y/o dar seguridad a personas
  - Omitir prestar el servicio en materia de electricidad
  - Omitir, suspender, retrasar o brindar deficientemente los servicios, en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales
  - Omitir brindar protección a personas que lo necesiten
2. Derecho a la vida. Los hechos violatorios fueron:
  - Omitir brindar la atención, cuidados o prestar auxilio a cualquier persona teniendo la obligación de hacerlo
3. Derecho al trato digno. Los hechos violatorios fueron:
  - Omitir brindar atención medica y/o psicológica de urgencia
  - Omitir brindar protección y auxilio
4. Derecho a la petición. Los hechos violatorios fueron:

- Omitir dar respuesta a la petición formulada por cualquier persona en ejercicio de su derecho

En la garantía de los derechos humanos para el grupo DFI, falta mucho por hacer, parte de los logros se han conseguido a través de identificación de los problemas principales de organizaciones de la sociedad civil y su interacción con la CNDH, esta circunstancia dio origen a las más de 10 oficinas dentro de la República Mexicana que pueden recibir y atender las quejas de este grupo.

En materia de normatividad la quinta visitaduría cuenta con procedimientos internos que le permiten un accionar estandarizado en cuanto a casos de DFI.

La CNDH podría impulsar la generación de políticas regionales en cuanto a la atención de las personas en DFI ya que es un fenómeno que en algunos casos trasciende fronteras interestatales y esto modifica los programas sectoriales de cada estado. También es necesario mejorar la vinculación con las Comisiones Estatales para que se les pueda apoyar, capacitar y asesorar por la proximidad que tienen con las víctimas.

Las personas en DFI por su condición de desplazamiento son particularmente propensas a ser violentadas en varios derechos humanos. Se podría incrementar el grado de conocimiento en esta materia para favorecer la denuncia, identificación y resolución de los derechos violentados.

Es por eso, que una parte del esfuerzo colectivo para la prevención de violaciones a este grupo vulnerable es la educación a la población y al personal que participa en su atención, a las instancias gubernamentales donde existe mayor incidencia de estos casos y generar un registro de OSC que cumplen con reconocimiento por CNDH.

### Personas Adultas Mayores

Las personas mayores de 60 años gozan de protección de derechos humanos establecida en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” de 1948, y de otros instrumentos internacionales como son la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Recomendación 162 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores de edad; el Protocolo de San Salvador; la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Los Principios de Yogyakarta reflejan el estado actual del derecho internacional de derechos humanos. México ha adoptado y ratificado 49 tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Aunque está pendiente la firma de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores que es vinculante.

En el país ha reconocido en el artículo primero de la Constitución Política que se garantizará el respeto y la protección de los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como los contemplados en los diversos convenios multilaterales a nivel mundial y regional. Se cuenta desde 2002 con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y en 2003 se emitió la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. A nivel estatal, a excepción del estado de Sinaloa, todas las entidades cuentan con leyes que amparan los derechos de las personas adultas mayores (PAM) o que brindan atención a sus necesidades, aunque desde diferentes enfoques, algunas con una visión más centrada en los derechos humanos y otras desde la perspectiva

asistencialista. Las entidades cuyas legislaciones no mencionan a los Derechos Humanos son Nuevo León, Sonora, Aguascalientes, Baja California, Campeche, Nayarit y Puebla; también es posible observar que las leyes de protección a los derechos de las personas adultas mayores surgieron en la mayoría de las entidades, hace apenas una década.

A este respecto, la CNDH está elaborando el estudio de “armonización normativa” que se requiere para garantizar los derechos de esta población. Falta aún definir el mecanismo que se implementará para dar seguimiento a los avances de su cumplimiento.

Toda ley debería contar con su Reglamento respectivo, pero en muchas entidades incluyendo la Ciudad de México, no se cuenta con el reglamento correspondiente de tal manera que las instituciones no participan con acciones concretas en la responsabilidad de cumplir con lo estipulado por las leyes.

El reconocimiento formal de la igualdad de derechos sin distinción alguna que prevalece en instrumentos internacionales de derechos humanos o en legislaciones nacionales resulta insuficiente para modificar las situaciones de desventaja de las PAM, por lo cual es indispensable comprender que el aspecto fundamental resulta en cambiar la estructura e ideología dominante que son las condiciones que impiden que esta igualdad de derechos sea una realidad y se vea transformada en realización práctica.

El enfoque de los derechos busca un cambio de paradigma al promover un empoderamiento de las PAM y una sociedad integrada. Este cambio implica resaltar y actuar, debido a que las PAM son sujetos de derecho y no sólo beneficiarios de programas, por lo tanto, han de disfrutar de garantías como también tienen responsabilidades respecto de sí mismas, su familia y la sociedad.

Las personas adultas mayores (PAM) experimentan distintos niveles de vulnerabilidad al estar más expuestas que otros grupos de edad a que se cometan violaciones a sus derechos, entre otras causas se encuentran las enfermedades debido al declive fisiológico y a la falta de autonomía (derecho a la salud); la pobreza, debido a la reducción de ingresos, jubilación o discriminación laboral (derecho al trabajo, derechos en el trabajo, derecho a la seguridad social) y a la marginación social debido a una disminución del flujo de relaciones sociales, así como a la ausencia de roles sociales que desempeñar principios rectores de los derechos humanos de las PAM, como la participación.

Es importante enfatizar que el estado de vulnerabilidad no la da la edad *per se*, sino que, en las personas, los diferentes niveles de vulnerabilidad se basan en componentes distintos de acuerdo con aspectos sociales, fisiológicos y psicológicos. Las personas mayores más vulnerables a la violación de sus derechos suelen ser aquellas con cierto grado de dependencia y pérdida de autonomía.

### *Políticas públicas*

La forma de conceptualizar a este grupo ha cambiado en el tiempo, las distintas denominaciones como son anciano, senecto, tercera edad, van mostrando la transición de la visión “médico-asistencialista” que han caracterizado a las políticas públicas, hasta llegar al actual concepto de Personas Adultas Mayores que tiene una connotación de personas de derechos.

La CNDH cuenta con un programa llamado “Programa asuntos de la niñez y la familia” que incluye las acciones dirigidas a las personas adultas mayores. Éste es un programa

presupuestario lo que garantiza el recurso financiero; no obstante, no se cuenta con un Programa de Acción que defina a corto y mediano plazo los objetivos y metas a alcanzar, así como los indicadores que permitan medir sus resultados. Además, por la importancia del número de quejas de esta población que se detectó en este estudio, sería deseable que existiera un Programa Específico para este grupo de edad.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene como una de sus cinco metas nacionales a la de México incluyente, en donde se inserta el Programa de Acción Específico de Atención al Envejecimiento, en el cual se garantiza el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos. Los programas sectoriales dirigidos a las PAM tienen distinta vigencia y alcance y siguen mostrando una atención no integral ni tener como eje a los derechos humanos. En el caso de los programas que otorgan apoyos monetarios o en especie manejan diferente corte de edad para ser beneficiarios de ellos, lo que es inconsistente con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores que marca como base la edad de 60 años, al igual que definiciones y acuerdos de organismos como las Naciones Unidas y la Convención Interamericana, entre otros.

Es imprescindible el diseño y la implementación de políticas públicas que consideren las diferencias de género, las crecientes necesidades de cuidado y servicios de salud en una dinámica de corresponsabilidad entre los diversos actores sociales. El Estado mexicano se encuentra obligado a asumir su papel como principal provisor de servicios de cuidado y salud que hasta ahora ha sido trasladado a las familias, y principalmente a mujeres de todas las edades lo que va en detrimento de que puedan tener mayores oportunidades de desarrollo. La población rural e indígena tiene que ser considerada centro del diseño e implementación de políticas públicas pues los servicios son más precarios o escasos en estos sectores.

Las políticas públicas dirigidas a esta población mantienen su corte asistencialista; es necesario por tanto modificar la visión y conceptualizar a las personas adultas mayores como sujetos de derechos. Los programas sectoriales que se diseñen e implementen deberán, además, contar con objetivos y estrategias basados en necesidades, considerando las diferencias de género que tiene el proceso de envejecimiento, y evaluar el impacto de sus acciones.

El trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil para abordar la atención a este grupo data de hace varios años, nacen fuera del ámbito académico y paulatinamente se incorporaron en la academia con el objetivo de generar mayor conocimiento no sólo de un sector específico de la población y de sus necesidades, sino de comprender desde una visión multi e interdisciplinar el fenómeno del envejecimiento desde sus diversas perspectivas e implicaciones.

La presencia y labor de la sociedad civil es un aspecto imprescindible ante las diferentes dificultades que tiene el Estado para atender las necesidades y garantizar los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, sin embargo, el papel de las OSC idealmente estaría puesto en el apoyo a las acciones del gobierno empero, en la mayoría de los casos el rol que ejercen es indispensable al ser las únicas que se encargan de escuchar y atender las necesidades de este grupo ante la falta de políticas públicas que los protejan, o bien cuando estas políticas resultan insuficientes y no efectivas para alcanzar la protección de los derechos.

Respecto a los actores gubernamentales, desde la perspectiva de las OSC entrevistadas, existe falta de interés y apoyo de algunos gobiernos, tanto federales como locales en la atención de los temas de la vejez y el envejecimiento. Incluso han mostrado un claro viejismo (discriminación) y gerontofobia, de manera que el predominio de estereotipos negativos en las autoridades es notorio. La visión del Estado es que el envejecimiento representa un problema; no obstante, no se han tomado decisiones ni se han realizado acciones concretas para garantizar la protección de los derechos de las PAM. La falta de recurso presupuestal ha sido un argumento que se ha repetido continuamente para no actuar donde se requiere, pero desde la perspectiva de los participantes es un fundamento falaz, si bien se requiere de él, existen otras acciones o intervenciones que se pueden llevar a cabo para lograr una mejor inclusión.

No existe una cultura de denuncia de violación de los derechos humanos de las personas adultas mayores, condiciones estructurales como la pobreza y el nivel educativo, así como el abandono, violencia, negligencia, maltrato psicológico y abuso económico que inicia en los espacios familiares y se hace extensivo al ámbito comunitario, aunado a la baja autoestima de esta población, son los principales factores que obstaculizan el cumplimiento de los DH de los adultos mayores.

Esta población en general desconoce sus derechos lo que impide su ejercicio pleno. La difusión y promoción de los derechos de las personas adultas mayores es escasa y discontinua lo que no permite romper con la cultura de la discriminación y la violación.

Además de desconocer sus derechos, no saben cómo protegerlos o cuándo han sido violados que pueden hacer. No saben qué es una queja, cómo presentarla y ante quién. Además, las oficinas de DH estatales o nacional no son de fácil acceso, les requiere tiempo, esfuerzo y recursos. Por otro lado, los alcances de la CNDH en la solución de las quejas, es limitado y lento lo que no representa un estímulo para denunciar las violaciones.

Se encontró en la base de datos de la CNDH, que las quejas presentadas por las personas adultas mayores en el período 2015-2018 ocuparon el segundo lugar, destacaron tres derechos principalmente violados entre esta población: el derecho a la seguridad jurídica (44%), el derecho a la protección a la salud (34%) y el derecho a la legalidad (11%). Y la autoridad principalmente señalada en el 28% de las quejas, fue el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El grupo con mayor presencia de transversalidad fue el de las personas adultas mayores; convergían además otras condiciones de vulnerabilidad como ser indígenas, desplazados, personas con discapacidad, en reclusión o de la diversidad sexual. En esta transversalidad de las quejas de adultos mayores, el derecho a la seguridad jurídica ocupó el primer lugar y en segundo lugar el derecho a la protección a la salud y el derecho al trato digno, en algunos casos se presentaron más de un derecho violado.

En el proceso de atención de la queja, se hace constar en dos momentos la comunicación con el quejoso, al inicio para comunicarle la aceptación de su escrito como queja y al final para notificarle la conclusión de esta. Sería conveniente notificarle durante todo el tiempo que se lleva el trámite de la queja, los avances de la revisión de la queja. Respecto al tiempo

para resolución de las 4,640 quejas, el 27% de ellas su proceso terminó entre un mes y hasta 3 meses; entre 3 y 6 meses el 28%, en el 11.5% de las quejas se prolongó su resolución más de un año.

Los retos que tiene la CNDH respecto a la atención de quejas son en primer lugar reducir los tiempos de atención, involucrar más a los quejosos en los avances de la queja, clasificar las quejas según el grupo en situación de vulnerabilidad para dar visibilidad a los derechos violados a las PAM y considerar las convergencias de vulnerabilidad por género, etnia y discapacidad, entre otras. La emisión de acuerdos de conciliación y recomendaciones no tiene sentido, sino no se da el seguimiento a su cumplimiento.

El tema de la atención y los derechos humanos de las PAM es un asunto reciente, y que a pesar de las proyecciones acerca del crecimiento de este grupo etario, las instituciones y el Estado no han alcanzado a visibilizar y actuar al respecto de las demandas que este crecimiento traerá. A pesar de que la Ley de las PAM se creó en 2002, han pasado más de 10 años sin que se haya elaborado el Reglamento para dicha Ley y está pendiente la firma de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Es deseable que desde su ámbito de competencia la CNDH tenga un papel más activo en la promoción, prevención y protección de sus derechos.

### Población y comunidades indígenas

Las políticas para los pueblos indígenas emanan de los convenios internacionales que tocan los temas referentes a este grupo de personas como son: las luchas contra la discriminación, el racismo y la pobreza. Históricamente el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales del año 1989, el cual reemplazó al Convenio 107 del año 1957, es hasta hoy el único acuerdo internacional promulgado y vinculante donde se reconoce el derecho de la población indígena a ser objeto de consultas, mas no el derecho a su autodeterminación. En la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) el debate tiene décadas, sobre todo los acuerdos y convenios internacionales en torno a los derechos especiales de los pueblos indígenas.

A pesar de que la Asamblea General de la ONU declaró el año 1993 como el primer Año Internacional de los Pueblos Indígenas, y que posteriormente se estableciera el Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (1995-2004), las negociaciones en Ginebra, Nueva York y Washington no lograron avances. Desde su nombramiento en 1971, la ONU únicamente contaba con un Embajador Especial para los Derechos Indígenas. En 1982 por fin se instaló un Grupo Internacional de Trabajo para los Derechos Indígenas con sede en Ginebra (Esquer Rosas, 2013):

En la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas prescribe claros ámbitos de responsabilidad para los Estados e indican el nuevo rol de estos en lo referente a la protección, intermediación y redistribución. Entre otros se mencionan los siguientes:

- La prevención de todo tipo de amenaza a las culturas e identidades indígenas;
- La protección frente a todo tipo de intento por parte de terceros de ocupar tierras, territorios o recursos indígenas, o de explotarlos sin consentimiento expreso bajo condiciones libres e informadas;
- La realización sistemática de consultas y la cooperación cordial con los pueblos indígenas para consentimientos previos con respecto a modificaciones de las normas legales o acciones administrativas bajo condiciones libres e informadas;



- La salvaguardia del derecho al trabajo y la protección frente a condiciones laborales, formas de pago o trato discriminatorio o irrespetuoso;
- El pago de indemnizaciones justas a las comunidades indígenas en el caso de una pérdida involuntaria de las bases de su supervivencia en la misma medida y por el mismo valor;
- La protección especial de las mujeres indígenas contra toda forma de violencia y discriminación;
- La implementación de medidas especiales para pueblos indígenas, sobre todo hacia la atención de los requerimientos de las mujeres indígenas y también de los niños, jóvenes y ancianos.” *CDI (2008) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.*

Por su parte, en el ámbito Internacional se pronunció el 13 de septiembre de 2007 la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI). Es un acuerdo entre países sobre una cuestión específica, la cual requiere una acción urgente e indica las acciones a seguir por los gobiernos.

Los gobiernos federales han hecho innumerables esfuerzos para que los derechos de los ciudadanos se preserven y que la ciudadanía los conozca, sin embargo, las dependencias y entidades federales no han dado respuesta positiva, en especial con los grupos de mayor vulnerabilidad, considerando que no se da atención y trato digno al continuar estos con el estigma de discriminación, aunque no se acepte en los hechos.

La población y las comunidades indígenas siguen siendo objeto de trato diferenciado, lo que provoca una vulnerabilidad mayor, lo que hace necesario que se adopten otro tipo de políticas, ya que las que se han implementado no funcionan a cabalidad. Parte de esta problemática está identificada en los servidores públicos que no cumplen con su función de servicios y generan que la atención sea deficiente, independiente a las limitaciones del lenguaje que impiden una adecuada comunicación. Esto no sucedería si hubiera una verdadera vocación de servicio.

El desarrollo de los trabajos permitió identificar diferentes problemas y áreas de oportunidad para una mejor atención a la población indígena, a continuación, se comenta:

El desarrollo de este proyecto, establece que en el grupo de “Poblaciones y comunidades indígenas”, no solo la atención de la queja en sí misma, sino a través del diagnóstico donde estudios nacionales e internacionales manifiestan el trato inadecuado, indigno, a los grupos vulnerables, pero en especial a la población indígena, vulnerando sus territorios originarios, su cultura, sus usos y costumbres, la prestación de servicios básicos, la atención a la salud, la seguridad, además de una discriminación permanente de parte de la población. En este marco, la información que debieran conocer en sus diferentes lenguas, incluyendo los derechos humanos.

Los resultados obtenidos producto de las entrevistas a las direcciones generales, las visitadurías, las reuniones con las organizaciones de la sociedad civil y la revisión y evaluación de los expedientes, establecen lo siguiente:

Es responsabilidad de los tres niveles de gobierno ofrecer la garantía de todos y cada uno de los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes secundarias, así como generar y proporcionar los medios para que en materia

de derechos humanos se oriente, apoye y de seguimiento que dé certeza a la población indígena que es atendida, con la garantía de que no es discriminada, sino por el contrario cuenta con el apoyo con la misma equidad, calidad y trato digno que se le otorga al resto de la población.

Los derechos identificados con más posibilidad de que sean vulnerados se refieren a los derechos de: la seguridad jurídica, trato digno, a la igualdad, al derecho de petición, a la propiedad y posesión, a la libertad, a la legalidad, a la integridad y seguridad personal, al trabajo, entre otros. Con estos, se vinculan diversos tipos de posibles violaciones a que son sujetos y que la población indígena se siente afectada, mucho de esto propiciado por la falta de interés que se manifiesta en tiempo y oportunidad para la atención y respuesta de sus denuncias.

Entre este tipo de violaciones referimos: Acciones u omisiones contrarias a los derechos a las personas privadas de su libertad, faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones, Omitir brindar atención médica y/o psicológica de urgencia, Omitir brindar protección a personas que lo necesiten, Omitir custodiar, vigilar, proteger, establecer medidas cautelares y/o dar seguridad a personas, esto dentro de la seguridad jurídica. Otros como Acciones y omisiones que transgreden los derechos de los indígenas, Acciones y omisiones que transgreden los derechos de las personas privadas de su libertad, y Omitir brindar protección y auxilio, se refieren al trato digno.

Los expedientes analizados refieren a indígenas en situación en reclusión, a despojo de tierras, a secuestros, a falta de servicios, a no contar con servicios básicos, a no recibir servicios de salud, falta de atención de servidores públicos, explotación infantil, desplazamiento laboral con engaños y malos tratos, entre otros, sin que haya una respuesta expedita por las autoridades probables responsables, o una exigencia permanente de parte de la comisión para la solución de sus denuncias, fomentando con esto, la evaluación negativa del trámite por parte de la Comisión, pero también desconociendo la problemática específica que enfrenta esta, al no contar con la respuesta de las autoridades.

Destaca que en un numero de 10 expedientes de un total de 416 registrados para este grupo en la base de datos proporcionada, se presente un amplio mosaico de situaciones que deben ser atendidas, que por su complejidad requerirían de asistir al lugar de los hechos y entrevistarse con las autoridades responsables o tener un enlace que atienda derechos humanos, al no contar con esto y con un mayor número de personal que atienda la queja, la calidad de la atención se demerita.

En la revisión de los expedientes (10) se registró una transversalidad de “sujetos” que presentaron la queja, 6 tienen integrados más de una clasificación, excepto en los que son de la queja en grupo, 2 de ellos, los demás refieren a una persona pero que, por sus características, además de ser indígenas, son adultos mayores, desplazados internos, están en situación de reclusión o es menor de edad.

De manera general se distinguió lo siguiente:

### *Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus Visitadurías generales*

#### **Respuesta institucional**

- Conocimiento de la normatividad y su aplicación.

- Disponibilidad total para la atención de las quejas y denuncias, así como de la atracción de casos coyunturales.
- Recepción de las remisiones de quejas por las Comisiones Estatales coordinándose con ellas.
- Tiene escasa presencia en las entidades federativas
- Limitada estructura de personal para atender con calidad y oportunidad.
- Los programas que tiene para la atención de los derechos humanos, en los diferentes grupos o temática específica, deben tener una estructura homogénea con una armonía presupuestaria para su viabilidad.

#### **Normatividad**

- Normatividad externa adecuada con base en los alcances que tiene su función
- Fortalecer su norma interna y externa que permita ser más eficaz en el trabajo que desarrollan.
- Tiene limitaciones en sus atribuciones y alcances
- Generar iniciativas de ley que obliguen a las autoridades federales, estatales y/o municipales a dar respuestas con informes y /o documentación probatoria, en tiempos perentorio, que permitan atender en tiempo las quejas y que incentiven a tener confianza tanto a la Comisión como a las autoridades que atienden.

#### **Capacitación y difusión**

- Fortalecer las acciones de capacitación que permita mejorar con trato digno a los indígenas que acuden para orientación y/o queja.
- Fortalecer la participación de intérpretes en la atención de los indígenas, como deuda del Estado.

#### *Organizaciones de la Sociedad Civil OSC*

##### **Coordinación institucional**

- Cuentan con espacios institucionales para participar, pero al final han sido poco escuchadas o pareciera selectividad con algunas de ellas.
- Reconocen las limitaciones de la CNDH en su toma de decisiones.
- Las OSC requieren de coordinación permanente para que traten las denuncias con la CNDH y no acudan en primera instancia con el poder judicial y se tome la queja como un antecedente para la atención de casos.

##### **Cultura de respeto a los derechos humanos**

- Insistir en que se cree una conciencia gubernamental que esté dispuesta a hacer valer los derechos, políticas públicas, leyes y derechos de las comunidades y poblaciones indígenas con convicción y justicia, dignificándolos y otorgándoles el lugar que tienen en la sociedad las OSC.
- Mayor difusión de los derechos humanos en la lengua de las comunidades, considerando como una seria limitante para su interacción con las autoridades.

#### *Revisión de expedientes*

##### **Limitaciones operativas de calidad en la operación**

- Analizar la suficiencia de personal para la atención de las quejas que se presentan, lo que propicia que se turnen expedientes de otras visitadurías y que los tiempos de atención se amplíen.
- Analizar la pertinencia de que se dé seguimiento a las resoluciones que se emiten por atención de las quejas, ya que se conoce el asunto como resuelto hasta el tramo

de la CNDH, no si fueron atendidas las mismas, lo que no permite conocer el alcance de estas.

- Establecer dentro de sus procedimientos que haya supervisión por un tercero interno, sobre la atención de los expedientes cuya solución no forman parte de la "ratificación de la queja", y que se les dan trámites diversos como: remisión directa, remisiones, reclasificaciones, no competencia, etc., que permita dar certeza que se está dando trámite adecuadamente.

### **Sistemas electrónicos**

- Mejorar sus Sistemas informáticos que estén a la altura de las responsabilidades institucionales y de lo que espera la población.

### **Personas de la diversidad sexual**

La diversidad es una connotación en sí misma de enriquecimiento, sin embargo, en muchos sentidos se ha percibido histórica y socialmente, como una fuente de amenazas que derivan en prejuicios. En el concepto de diversidad sexual se considera tanto la identidad de género como la orientación sexual y la expresión de género, las dos primeras fueron utilizadas por la Organización de las Naciones Unidas en 2016 en los principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos de Yogyakarta, y la última se retomó por la Organización de los Estados Americanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2015.

Estos tres conceptos básicos van más allá del concepto tradicional de sexo biológico centrado en lo masculino y femenino, en el caso de la orientación sexual se sigue lo planteado por la Corte Interamericana que estableció que está más relacionada con "concepto de libertad y la posibilidad de toda persona de auto determinarse y escoger libremente las circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones.

Las categorías que se describen según la identidad de género, la expresión de género y la orientación o preferencia sexual, han cambiado en el tiempo. La incorporación de un grupo en particular ha estado de la mano de la visibilidad por la que han propugnado cada uno de los grupos que conforman a la población de la diversidad sexual, en los años 70's inició en México el movimiento de este grupo, la primera lucha fue de grupos gays y lesbianas para lograr el reconocimiento y el derecho a la identidad. En los años 90's el movimiento de identidad de otros grupos con son los Transexuales, los Intersexuales se fueron incorporando, y recientemente otras personas como son los Transgénero, Travestis, Queer y Asexuales.

Desde 2011, la Carta Magna en su artículo 1º contempla la prohibición de la discriminación basada en las preferencias sexuales. Las entidades federativas, han ido sumándose a este esfuerzo, hasta el momento 24 Entidades federativas contemplan esta prohibición, quedando pendientes: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación establece que la discriminación es "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos:

el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo”. También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

Entre las medidas que están previstas en el marco normativo para evitar la discriminación están: eliminar las barreras normativas al igual que los mecanismos de exclusión que impiden el ejercicio de los derechos, incluir en las políticas públicas el derecho a la igualdad y a la no discriminación y contar con acciones para personas en situación de vulnerabilidad.

### *Vulnerabilidad*

Se entiende por grupos vulnerables a todos aquellos que, ya sea por su edad, raza, sexo, condición económica, orientación sexual, características físicas, circunstancias culturales o políticas, se encuentran en mayor riesgo de que sus derechos sean violentados.

La distinta distribución de derechos dentro de la sociedad es reflejo de la desigual consideración que merecen los distintos grupos, debido a que, a las personas que son etiquetadas como diferentes se les determina y limita, justificando la marginalidad, así como sus desventajas y vulnerabilidad como parte de las consecuencias de sus “diferencias”.

Resulta fundamental reconstruir la percepción que sobre la diversidad sexual se tiene, entendiendo ésta como fuente de enriquecimiento en la sociedad y no como motivo de exclusión y etiquetas, de tal modo que las personas pertenecientes a este grupo puedan disfrutar del ejercicio pleno de sus derechos, teniendo como base que, antes de pertenecer a un grupo específico, son personas que gozan de los derechos universales que aplican a toda la población.

En el país no existe un sistema oficial de datos sobre la población de la diversidad sexual, hasta ahora se cuentan con registros institucionales para los temas que les toca abordar o atender, pero no dan cuenta del total de la población de la diversidad sexual y sus características, la información que ha permitido entender algunas particularidades provienen de encuestas.

Datos de la Encuesta Nacional contra la Discriminación (ENADIS) realizada en el año 2017, casi 2 millones 700 mil personas en México declaran no ser heterosexuales, lo cual representa 3.2% de la población nacional, hay que tomar en cuenta que los prejuicios sobre la diversidad sexual, es posible que no se haya expresado abiertamente la orientación sexual, con lo que se puede considerar que el porcentaje podría ser mayor.

La discriminación y homofobia están presentes en la familia, en el ámbito educativo, laboral y en salud hacia este grupo de población. La importancia de que la escuela sea un ámbito en el que se fomente la tolerancia a la diversidad sexual y el respeto a los derechos humanos es fundamental. La Organización Internacional del Trabajo en su informe de 2007 señala que la discriminación laboral es “un fenómeno sistémico, a menudo intrínseco a las pautas de funcionamiento de los lugares de trabajo y arraigado en los valores y normas culturales y sociales dominantes”. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación prohíbe la discriminación laboral basada en la orientación sexual desde el año 2003, de la

misma forma el Código Penal Federal tipifica estas conductas, considerándolas como agravantes para la imposición de la pena para los empleadores que las cometen.

Por lo que respecta al derecho a la salud, éste está consagrado en el Artículo 4º de la Constitución Política La Asamblea General de las Naciones Unidas en su proyecto de resolución A/67/L.36 formuló que toda persona deberá tener acceso sin discriminación a los servicios médicos en sus distintas etapas: promoción, prevención, cura y rehabilitación; de igual manera, la Organización Mundial de la Salud exhorta a los estados Miembros a que en todas las políticas que se establezcan se garantice el acceso pleno a los servicios médicos, en ambas reuniones se recomendó hacer énfasis en población pobre, marginada y vulnerable.

A lo largo de la historia la homosexualidad fue concebida como una enfermedad y un trastorno mental, fue hasta 1973 cuando la Asociación Estadounidense de Psiquiatría dejó de caracterizarla como enfermedad, y es el 17 de mayo de 1990 que la OMS la eliminó de la Clasificación de Internacional de Enfermedades, dentro del rubro de enfermedades mentales. En octubre de 2017 la OMS publicó su propuesta de Clasificación la ICD-11196 que se implementará en octubre de 2018, en ella la transexualidad la remueve como trastorno psicológico; no obstante, la ubica dentro de las disfunciones sexuales, clasificación también cuestionable.

El gobierno de México ha dado respuesta a los derechos de la población de la diversidad sexual, atendiendo a nivel internacional los tratados, acuerdos y protocolos sobre derechos humanos, al crear instancias para proteger los derechos humanos, diseñando e implementando programas y al crear, modificar o actualizar diversas disposiciones normativas. En el plano de la creación de instancias gubernamentales en 1989 se creó la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, un año después surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el 2003, se creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en 2011 nació la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA) que en 2014 se transformó en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

Por lo que se refiere al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en la Meta 1. México en Paz, se estableció el propósito de Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación. Y el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 contiene una línea de acción para esta población que se refiere a “Impulsar una cultura de respeto de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestis, transgénero e intersexuales”. Existe un acuerdo que establece la obligatoriedad del Programa de Derechos Humanos para todas las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Ciudad de México.

Las actividades de la CNDH han estado principalmente centradas en las personas que viven con VIH debido a la violación de derechos humanos que ocurre con este grupo de población, para ello ha creado mecanismos encaminados a que se garantice y promueva su respeto. Muy recientemente su Programa se amplió a temas de Salud y Sexualidad. No obstante, no se cuenta con objetivos, estrategias y metas a corto y mediano plazo, y no se han evaluado sus resultados.

El trabajo de las OSC ha sido fundamental para las personas de la diversidad sexual, su lucha inició por la visibilización de cada una de las personas gays, lesbianas, trans, etc.,

posteriormente estuvo enfocado en el VIH, y ahora en garantizar y defender los derechos humanos; No obstante, esto ha sido un proceso lento y aún no está generalizado en el país. Su vinculación con los organismos gubernamentales es respetuosa pero distante y con poca presencia a nivel federal. No obstante, las OSC de las entidades federativas han logrado avances en el reconocimiento de los derechos de la población de la diversidad sexual, a pesar de que se enfrentan a retos educativos, religiosos, culturales, en sus estados. Así hay renuencia y oposición a dar educación sexual que permita el cambio de mentalidad hacia las preferencias sexuales e identidad de género. También señalaron a las instituciones religiosas como un contrapeso real, que impiden el ejercicio pleno de derechos de este grupo vulnerable.

Debido a la escasa presencia de las instancias de derechos humanos en los estados, consideran que el papel de las OSC es fundamental en virtud de que cubren los vacíos que dejan las instancias federales y estatales, además de que se caracterizan por tener un acercamiento directo con las personas de la diversidad sexual. Pero no por ello, las instituciones deben dejar cumplir con sus propósitos, por eso consideran que es necesaria mayor presencia de la CNDH en las entidades federativas y vinculación y coordinación con las Comisiones Estatales, ya que éstas adolecen de personal profesional y capacitado en el tema de los derechos humanos.

Una primera aseveración que hicieron los participantes respecto al papel del Estado en los derechos humanos de la población de la diversidad sexual fue que las instituciones tienen su propia función de censura. Y que en el país existe una “homofobia institucionalizada”.

Por lo que el papel de la CNDH y de las Comisiones Estatales es fundamental para disminuir y revertir esta homofobia, los retos en las actividades de prevención y promoción son todavía importantes, ya que el tema del respeto a los derechos humanos no ha logrado permear a los funcionarios y empleados gubernamentales, ni entre la población en general.

Otra acción importante es que las entidades federativas cuenten con Programas Estatales de Derechos Humanos, hasta octubre de 2018, poco más de la mitad de los estados contaban con Programas Estatales de Derechos Humanos: Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Resalta el caso de Oaxaca, que además de contar con Programa Estatal de Derechos Humanos, cuenta con un Diagnóstico de los derechos de las personas LGBTTTI. Destacan también las políticas y programas que tiene la Ciudad de México, y de ir a la vanguardia en el marco legal, lo que sin duda es un referente para los demás estados.

Existen tres derechos para la población de la diversidad sexual en los que ha habido avances: el derecho a la identidad, al matrimonio y a la adopción. En las entidades federativas falta mucho por hacer, muy pocas se han sumado a reconocer estos derechos. En este sentido la CNDH ha presentado la Armonización Normativa para las 32 entidades federativas, que incluye 13 derechos, falta aún establecer el mecanismo para dar seguimiento al cumplimiento de esta propuesta.

Entre los factores que se han encontrado en diversos estudios para que las personas no denuncien están la infraestructura disponible, la pobreza y la educación, la impunidad, las amenazas e incluso ataques que reciben los quejosos para desalentar su denuncia, la criminalidad e impunidad.

Los resultados de este estudio mostraron que las causas de la no denuncia son: a) la desconfianza, ineficacia e insensibilidad institucional, b) el tiempo que se invierte en poner y dar seguimiento a la queja, c) no ver casos exitosos y d) el miedo a las represalias de las instituciones que cometieron violaciones.

Se cuenta con infraestructura para presentar quejas sobre violación a los derechos humanos, están la CNDH y las Comisiones Estatales, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, así como las Delegaciones Estatales del CEAV para la reparación de daños, y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, aunque en la mayoría de los casos ésta está centralizada.

De los informes que la CNDH emitió en 2015, 2016 y 2017 no es posible identificar cuántas de ellas corresponden al grupo de la diversidad sexual. En este estudio para este período se identificaron un total de 33 expedientes; de éstos se seleccionaron 10 expedientes para hacer una revisión exhaustiva, el motivo de la queja fue en 5 casos tanto por actos como por omisiones, en 4 por actos y en un 1 caso por omisiones. En 7 de las quejas los actos u omisiones ya habían tenido lugar, en dos se estaba produciendo y en un caso estaba por ocurrir.

El derecho a la seguridad jurídica, el derecho a la salud y el derecho al trato digno fueron los más violados. Las instituciones de salud como son el IMSS y el ISSSTE ocuparon el primer lugar como autoridad responsable de la violación.

El formato de queja tiene las características generales del quejoso, incluyendo el sexo, entendido solo como concepto binario, aunque los quejosos se asuman con otra identidad, incluso ya ostentando legalmente como es el cambio de nombre. El argumento de la CNDH para seguir usando este concepto acotado es la no discriminación, pero a la vez hace a esta población invisible, aun cuando ellos ya tengan otra condición legalmente aceptada.

Se encontró también en la clasificación de las quejas que la CNDH en su formato correspondiente, tiene la posibilidad de clasificar las quejas según los distintos Programas que tiene para población vulnerable, opciones que aparecen en blanco casi en la totalidad de los expedientes revisados. En cambio, quedan catalogados como parte del “Programa General de Quejas”, ello invisibiliza a los grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo a los de la diversidad sexual.

Es necesario destacar que el derecho más violado entre los grupos en situación de vulnerabilidad y aquí para el grupo de diversidad sexual es el derecho a la seguridad jurídica (60% en la base de datos de 2015-2018) y como hecho violatorio prestar indebidamente el servicio público, situación que plantea que aún existen áreas de oportunidad para que las instituciones realicen acciones para sensibilizar a sus empleados y otorgar servicios de calidad.

Aunque existen diversas razones que intervienen en la atención de la queja, como es el tiempo en el que responden las instituciones señaladas, o bien, el tipo de quejas; no obstante, llama la atención que en 3 casos de los revisados que concluyeron en orientación, se llevó un promedio de 100 días para este tipo de conclusión. No hay que olvidar que un elemento que mencionaron las OSC para que este tipo de población no denuncie, es el tiempo que se lleva una queja en resolver y el tipo de resolución que declara la Comisión Nacional.



En el proceso de atención de la queja, se hace constar en dos momentos la comunicación con el quejoso, al inicio para comunicarle la aceptación de su escrito como queja y al final para notificarle la conclusión de esta. Sería conveniente notificarle los avances de la revisión de la queja en todo momento.

Los retos que tiene la CNDH respecto a la atención de quejas son en primer lugar reducir los tiempos de atención, involucrar más a los quejosos en los avances de la queja, clasificar las quejas según el grupo en situación de vulnerabilidad para dar visibilidad a los derechos violados a las PAM y considerar las convergencias de vulnerabilidad por género, etnia y discapacidad, entre otras. La emisión de acuerdos de conciliación y recomendaciones no tiene sentido, sino no se da el seguimiento a su cumplimiento.

En el terreno de la prevención y promoción es necesario intensificar las campañas de promoción de los derechos entre la población en general, a los funcionarios y empleados de las instituciones de gobierno para sensibilizarlos sobre este tema dando énfasis a aquellas que cotidianamente son señaladas en las quejas que recibe la CNDH y también entre la población adulta mayor.

A casi 30 años de existencia de la CNDH los avances en la promoción y garantía de los derechos humanos ha sido lenta. Se requiere que tenga un papel más proactivo que permita cambios en el corto plazo.

#### Personas privadas de la libertad en el sistema penitenciario

El sistema penitenciario se perfila con los fines que se le atribuyen a la pena privativa de la libertad, en México tiene como propósito la readaptación social de personas que están dentro de prisión, para lo cual se han establecido los elementos básicos para dicho tratamiento readaptador: el trabajo y la educación, debido a lo cual se concibe como el instrumento básico para plantear, organizar y ejecutar la política penitenciaria en la impartición de justicia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su segundo párrafo, establece las bases del sistema penitenciario mexicano en el ámbito federal y estatal, cuyo texto es el siguiente:

*“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.*

Según la Ley Nacional de Ejecución Penal en su capítulo II, establece que las personas privadas de la libertad en un Centro Penitenciario, durante la ejecución de la prisión preventiva o las sanciones penales impuestas, gozarán de todos los derechos a excepción de los derechos políticos, previstos por la Constitución y los Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, además de aquellos derechos que sean universales,

como el trato digno, recibir asistencia médica preventiva y de tratamiento para el cuidado de la salud, recibir alimentación nutritiva, entre otros.

De igual manera se contempla que dicho sistema debe regirse bajo los principios rectores de dignidad, igualdad, legalidad, debido proceso, transparencia, confidencialidad, publicidad, proporcionalidad y reinserción social.

Si bien el tema no es evaluar el funcionamiento del Sistema Penal en México, es necesario conocer sus alcances y definir sus funciones para reconocer los derechos inherentes de las personas privadas de la libertad de los cuales el Estado es el ente garante del cumplimiento de estos.

Ahora bien, entenderemos como privación de la libertad a “cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria...” atendiendo en todo momento el trato digno de la persona que se encuentra privada de la libertad, sin que influya el motivo por el que está en tales condiciones, sin diferenciación de causa, propone puntualmente protección, igualdad, no discriminación, tratamiento, atención y medidas especiales para grupos vulnerables y personas con discapacidad psicosocial, acatando los principios de legalidad y debido proceso en todos los casos.

De manera general se ha encontrado insistentemente en la literatura la referencia a la gran cantidad de personas que ingresan a los centros penitenciarios con situaciones particulares en cuanto a salud mental como pueden ser las adicciones y presentan características comunes como bajo nivel educativo, situaciones de fracaso escolar; la mayoría no han contado con un empleo estable y además tienen antecedentes importantes de abusos, malos tratos, abandonos, etc., durante la infancia. Estas condiciones llevan a señalar que indudablemente, las prisiones conjugan los resultados del fracaso de nuestras sociedades.

Durante el año 2016 INEGI presentó los resultados de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) que permite conocer la cantidad de personas que se encontraban en los diversos centros de reclusión en ese año y las condiciones mediante las cuales opera el sistema, a través de una muestra probabilística a personas mayores de 18 años en situación de proceso o sentenciada por delitos del fuero común o federal con un total de 64,150 personas.

El artículo 6º, Fracción XII, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, otorga una atribución trascendental que permite orientar las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos en los centros de reclusión de este país, a través de la elaboración de un Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), el que examina la situación en del sistema penitenciario nacional.

Esto se lleva a cabo a través de evaluaciones de cada uno de los centros que se supervisan, en donde se verifican las condiciones de estancia e internamiento de las personas procesadas y sentenciadas, ponderando, ante todo, el respeto y la observancia de todos a los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, existen a nivel internacional y nacional instrumentos de los que México es parte, a fin de proteger y salvaguardar los derechos humanos de las personas en reclusión inherentes a sus derechos humanos, se destacan las siguientes de manera enunciativa:

#### *Internacional*

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA).
2. Convención Interamericana para prevenir y Sancionar la Tortura (OEA).
3. Pacto de Derechos Civiles y Políticos. (ONU).
4. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. (ONU).
5. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas (CIDH).
6. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (ONU).
7. Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos (ONU).
8. Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (ONU).
9. Principios de Ética Médica Aplicables a la Función del Personal de Salud, especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (ONU).
10. Código de conducta para funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (ONU).

#### *Nacional*

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 18).
2. Ley Nacional de Ejecución Penal.
3. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
4. Ley de Coordinación Fiscal
5. Código Penal Federal
6. Código Nacional de Procedimientos Penales

#### *Locales*

1. 31 leyes de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.
2. 31 reglamentos a la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.
3. Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal

Bajo ese orden de manera general se puede indicar que, en los instrumentos de carácter nacional e internacional, algunos no vinculantes y otros normativos, se establece la protección a los derechos humanos, así como los medios para hacer valer dicho derecho, desde los principios de igualdad y universalidad, tomando en consideración las autoridades garantes de este derecho, las obligaciones y derechos del Estado y los internos.

Existe una idea muy arraigada, no sólo en el sistema penal, sino en el ámbito social y cultural que demuestra la falta o poco interés en relación con las personas en reclusión y por ende en el agravio de sus derechos humanos.

De las diferentes expresiones percibidas la sociedad declara que los reclusos en su momento no consideraron las repercusiones causadas a las víctimas de cualquier delito, por tanto, no se deben respetar sus derechos humanos, siendo no merecedores de los

mismos. Se le atribuye al Estado fomentar y respetar la legalidad y la dignidad de las personas que han cometido un delito<sup>228</sup>, prevaleciendo siempre proteger sus derechos humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene como objetivo esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Dado que los derechos humanos son inherentes a todas las personas, tanto de las que son víctimas de conductas delictivas, como de aquellos que son indiciados o acusados de cometer un delito, estos derechos deben ser respetados en todo momento por las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia. Es por ello por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) cuenta con 6 visitadurías, a las cuales corresponde conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos humanos, quienes son encargadas de realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; de no ser así, formular los proyectos de recomendación

De acuerdo al Manual de Organización de la Tercera Visitaduría General (vigencia octubre de 2014), cuenta con las siguientes áreas y figuras a fin de dar cumplimiento a lo encomendado: Secretaría Particular, Dirección General de Quejas y Recursos, Dirección de Quejas y Recursos, Visitador Adjunto Responsable del Área de Procedimientos Internos, Visitador Adjunto Responsable del Área de Atención Telefónica, Subdirección de Beneficios de Libertad de Anticipada, contra la Pena de Muerte y Traslados Penitenciarios, Dirección General de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Dirección de Supervisión, Subdirección de Visitas a Lugares de Detención 1 y 2, Subdirección de Seguimiento de Visitas a Lugares de Detención, Departamento de Seguimiento de Visitas a Lugares de Detención, Subdirección de Informes, Departamento de Informes, Visitadores Adjuntos y Coordinación Administrativa.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 6º, Fracción XII de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, otorga una atribución trascendental que permite orientar políticas públicas tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos en los centros de reclusión de nuestro país, través de la elaboración de un Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), el que examina la situación que impera en el sistema penitenciario nacional, por medio de evaluaciones de cada uno de los centros que se supervisan, en donde se verifican las condiciones de estancia e internamiento de las personas procesadas y sentenciadas, ponderando ante todo, el respeto y la observancia a los derechos humanos. Conforme a la reforma del 10 de junio de 2013 se adiciona un apartado sobre incidencias que se susciten al interior de los centros penitenciarios, tales como homicidios, riñas, motines y quejas, tanto del ámbito estatal como federal, para obtener información que permita llevar una estadística más clara.

La aplicación del DNSP se lleva a cabo a través de visitas y recorridos de supervisión, en cada uno de los centros penitenciarios previamente determinados, donde se aplican las “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, siempre con un enfoque de respeto a los derechos humanos.

La Visitaduría cuenta con dos Direcciones Generales que a su vez son consideradas como programas, las cuales son: 1. Dirección General de Quejas y Recursos en Materia Penitenciaria y 2. Dirección General de Supervisión Penitenciaria y Pronunciamientos. La primera está a cargo de la atención y seguimiento de la queja, inconformidades (recurso de queja y recurso de impugnación), así como de los informes particulares vinculatorios. La segunda, se enfoca en la elaboración de Recomendaciones Generales y su seguimiento, Informes Generales, Especiales y Pronunciamientos.

Esta Visitaduría General, mediante la Dirección General de Quejas y Recursos, es la encargada de calificar y elaborar los expedientes de queja que le sean turnados, mismo que sea hará conforme a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Reglamento Interno y al Procedimiento establecido para dicho fin.

Cada una de las áreas que forman parte de la Tercera Visitaduría General que participan en la conformación del expediente de quejas, participan en la clasificación y custodia para engrosarse del expediente de queja, solicitando a las autoridades información relacionada con la queja en cuanto a las cuestiones que consideren aporten a la investigación de cada uno de los expedientes de queja.

Dada la situación de reclusión en la cual se encuentra este grupo vulnerable a diferencia de otros grupos vulnerables es que el recibir la atención o la interacción es más complicada debido a que se encuentran apartados de la sociedad.

En el caso en que la queja sea interpuesta por alguien que no es directamente la persona en reclusión, sino por su familiar u abogado el seguimiento de cómo se sigue la investigación de la queja es un poco más sencillo ya que por lo regular siempre están ellos mismos dando seguimiento.

Los medios a través de los cuales se informa sobre Derechos Humanos a la población vulnerable en situación de reclusión son:

- La Visitaduría tiene un área de seguimiento/diagnóstico. También tienen visitantes permanentes, que otorgan pláticas en los centros de reclusión y se capacitan por módulos, así como a través de trípticos y libros, además de actividades de cine.
- La Visitaduría cuenta con materiales, como libros, folletos, discos compactos con informaciones diversas del tema de las personas en privación de la libertad, materiales que también son distribuidos de diversas maneras y en distintos medios de comunicación.
- Además, en coordinación con las Comisiones Estatales, se realizan las supervisiones penitenciarias, contribuyen a la evaluación, brindan pláticas de introducción a las Guías de Evaluación cada año, en los centros de reclusión locales de las entidades federativas. A la vez que llevan a cabo actividades de promoción, cursos en línea y programas de educación.

Por otro lado, la participación de las OSC hacía con este grupo vulnerables ha resultado fundamental, ya que ha existido el acompañamiento, asesoría y demás actividades encaminadas para la protección de sus derechos humanos.

De manera general las opiniones de las OSC, respecto al tema de las personas en reclusión dentro de los Centros Penitenciarios y de la CND, son las siguientes:

La argumentación que la CNDH desarrolla en sus recomendaciones es muy buena, contienen explicaciones amplias sobre los conceptos de violación y la normatividad y criterios aplicables.

*“Desde nuestra experiencia, la presentación de quejas o denuncias constituyen acciones importantes, principalmente para la documentación de las violaciones a los derechos humanos, sin embargo, son insuficientes para que una persona acceda a la justicia, para ello, es necesario el diseño e implementación de la metodología de litigio estratégico”.*

Las recomendaciones son óptimas, sin embargo, la coyuntura hace que no tengan el peso que deberían. La naturaleza no es vinculante de las recomendaciones hace que éstas carezcan de fuerza, por lo tanto, debería existir algún acompañamiento o acciones conjuntas con instancias administrativas o penales que garanticen el cumplimiento; así como una estrategia de comunicación social que permita esa presión fáctica sobre las autoridades a las que se les formulan las recomendaciones.

Permite detener hechos generados por la etiquetación y ayudan a prevenir la exclusión social.

*“En realidad, han sido pocos los casos en los que el proceso de queja se ha incluido como parte de la estrategia de defensa, la presentación de quejas ante las comisiones de derechos humanos, más allá de la presentación, el seguimiento a las mismas ha resultado un proceso desgastante para la víctima”.*

Uno de los temas más importantes es el cumplimiento de las recomendaciones a las autoridades encargadas del Sistema Penitenciario en nuestro país, indicando que muchas veces no se cumplen o vuelven a incurrir debido a que no existe una coordinación o bien fuerza vinculante entre la CNDH y las autoridades propias del sector del grupo en situación de vulnerabilidad.

Las OSC concuerdan en que deben existir e implementarse políticas coordinadas y alineadas, en las que se garantice que no habrá represalias en contra del denunciante y siempre tendrá acceso a la instancia correspondiente para solicitar ayuda en caso de amenazas a su integridad, esto implica la coordinación de esfuerzos entre los afectados a sus derechos humanos, las autoridades en todos sus niveles, la CNDH y sin lugar a duda las OSC.

De la revisión de expedientes se desprende y es importante señalar que la autoridad con mayor señalamiento dentro de los expedientes revisados es el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

De igual manera, los derechos vulnerados y por consiguiente hechos violatorios de estos expedientes de queja fueron:

- Derecho a la Seguridad Jurídica. Los hechos violatorios fueron:

- Acciones u omisiones contrarias a los derechos de las personas privadas de la libertad.
  - Omitir brindar asesoría jurídica e información sobre el desarrollo del procedimiento.
  - Omitir notificar a la familia o conocidos sobre el arresto, detención, traslado, lugar de custodia, estado físico y psicológico, así como su situación jurídica.
  - Prestar debidamente el servicio público.
- Derecho al Trato digno. Los hechos violatorios fueron:
    - Acciones y omisiones que trasgreden los derechos de las personas privadas de su libertad.
    - Acciones y omisiones que trasgreden los derechos de los indígenas.
    - Omitir brindar protección y auxilio.
- Derecho a la libertad. Los hechos violatorios fueron:
    - Detención arbitraria.
- Derecho a la protección de la salud. Los hechos violatorios fueron:
    - Omitir proporcionar atención médica.
- Derecho a la integridad y Seguridad Personal. Los hechos violatorios fueron:
    - Trato cruel, inhumano o degradante.

Es importante contar con un perfil detallado del violentado en el aspecto socioeconómico, educativo, psicológico y cultural, para identificar cuáles son las personas más vulnerables dentro del grupo ya considerado como tal. Esto nos permite focalizar la atención en grupos de personas con un grado de vulnerabilidad mayor por sus condiciones, para poder prevenir o resolver los actos violatorios de derechos humanos. Por tanto, es necesario que la propia autoridad penitenciaria, tenga un registro detallado de todas las características del reo, que sería el paso esencial en este tema para que la CNDH tenga un panorama más amplio que le permita sugerir políticas públicas más específicas y efectivas para erradicar las violaciones a los derechos humanos.

Para diseñar una política pública que permita de forma gradual erradicar la violación sistemática a los derechos humanos de los reos, es importante analizar las estadísticas, antecedentes, políticas públicas y hechos de notoria trascendencia, para efectos de corregir los vicios del sistema penitenciario.

Si bien, existen diversos problemas que aquejan al sistema penitenciario, también, existen aciertos que deben resaltarse y en su caso mantenerse o mejorarse, luego entonces, encontrar las fortalezas del sistema permitirá tener una base para desarrollar gradualmente políticas que permitan paso a paso erradicar las violaciones a los derechos humanos.

Uno de los puntos cruciales en el trato humanitario en las cárceles, es precisamente el personal con el que se cuenta, así como su capacidad, capacitación y evaluación. En

diferentes opiniones de Organismos no gubernamentales que se dedican a la defensa de estos grupos vulnerables, encontramos que coinciden frecuentemente, en el argumento de que el personal de alguna manera se encuentra apático, por los derechos humanos de los reos, pues existe la idea de que al estar reclusos no tienen ninguna garantía y es, por el contrario, su mismo estado de reclusión los vuelve automáticamente vulnerables y a merced del personal de los centros penitenciarios.

Es de gran trascendencia que los recursos económicos asignados al sistema de seguridad pública sean suficientes para cubrir todas las necesidades de los reclusos, así como los recursos humanos, para evitar una sobre contratación de personal burocrático y asegurar que el personal operativo sea el necesario para cubrir las necesidades de los centros de reclusión. Y con el fin de superar la violación sistemática a los derechos humanos, es necesario tener referentes a nivel nacional e internacional, que pueden servir como base a los modelos del sistema penitenciario en México.

El trabajo para el mejoramiento del sistema penitenciario debe ser constante a fin de evitar que reiteradamente ocurran violaciones a derechos humanos, para ello es necesario contar con un programa de metas específicas a corto, mediano y largo plazo, donde la CNDH, debe ser vigilante e incluso puede proponer las alternativas de solución a los problemas cotidianos del sistema.

Es importante conocer la capacidad real con la que cuenta el Estado tanto económica como de los recursos humanos, pues sin esta herramienta, es posible que se puedan fijar expectativas muy altas a corto plazo, cuando pudiese ser que, en la realidad, no se tenga la respuesta económica, humana y operativa para realizarlo.

### Personas con discapacidad

En el caso de nuestro país, la incorporación del marco de los derechos humanos ha sido una pieza clave para romper con el esquema del asistencialismo e impulsar un enfoque social. Empoderar a personas con discapacidad, exige medidas puntuales tanto a nivel individual – conforme a las necesidades de cada individuo–, así como medidas colectivas, como la sensibilización social y políticas públicas de integración. La exclusión que experimentan las personas con discapacidad no estriba en su inhabilidad para representarse un mundo o conducirse en él, sino en la falta de señalización incluyente y formatos adecuados para compartir información, como también la mala o nula capacitación del personal en instituciones que brindan servicios públicos.

El potencial de una persona sólo está limitado por las costumbres y puntos de vista ideológicos. Sobrellevar una discapacidad no comprende una carga insoportable, sino que el problema real de vivir con una condición de movilidad restringida, o bien de un trastorno neurológico o intelectual, consiste en lidiar con el entorno social, institucional y físico que rodea a este grupo de personas.

El marco de los derechos humanos históricamente ha supuesto una herramienta fundamental para empoderar a los grupos menos favorecidos de la sociedad. En el caso de las personas con discapacidad, este enfoque ha representado un giro completo en la conceptualización y desarrollo de las intervenciones dirigidas a este sector de la población, que afirma el potencial de las personas para superar obstáculos o desventajas, y contribuir al desarrollo de su comunidad, poniendo énfasis en la necesidad de invertir el sentido de las intervenciones dirigidas a personas con discapacidad, esto es, que es la sociedad, por



medio del Estado, la que debe tomar medidas adicionales –hasta cierto límite–, a fin de dar cabida a este grupo de personas en el espacio público, tomando en consideración sus necesidades específicas, promoviendo acciones positivas para incentivar el pleno desarrollo y evitar desventajas de las personas con discapacidad.

A continuación, se señalan las leyes que establecen, en general, la obligación de implementar políticas públicas para una mayor inclusión, protección y efectividad de los derechos de las personas con discapacidad:

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) es el tratado internacional en materia de derechos humanos de personas con discapacidad (PCD) más importante en la historia reciente, reconocido por el Estado mexicano a partir de 2008. En conformidad con el artículo 4o. de la CDPD, México está obligado a tomar medidas para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, considerando la armonización de la legislación y políticas para la aplicación de la Convención.

Con la finalidad de supervisar el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos en México, se estableció el Mecanismo de Examen Periódico Universal (MEPU), a través del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, quien emite recomendaciones a los Estados miembros. Dichas recomendaciones son de carácter vinculatorio, de acuerdo con la Convención, y sugieren que en la implementación o desarrollo del Programa el Estado Mexicano debe realizar ajustes o implementar acciones a fin de responder satisfactoriamente al cumplimiento de los compromisos adquiridos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1o., el reconocimiento de los derechos humanos a todos los mexicanos, así como los tratados internacionales de los que México forma parte y prohíbe toda discriminación motivada por las discapacidades.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) estableció por vez primera en la historia del país, la estrategia nacional para la inclusión de las Personas con Discapacidad, mismo que incluyó objetivos, estrategias y líneas de acción para la población con discapacidad en 4 de las 5 Metas Nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad y México con Responsabilidad Global.

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada el 30 de mayo de 2011, la cual reconoce la obligación del estado de impulsar medidas legislativas, administrativas y de otra índole, para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad.

El Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad fue un instrumento alineado al PND 2013-2018, con objetivos, estrategias claras y líneas de acción sobre los siguientes aspectos: armonización legislativa con la CDPD, salud, educación, trabajo, accesibilidad, turismo, derechos políticos, impartición de justicia, deporte, cultura, asuntos indígenas y asuntos internacionales, entre otros. Los objetivos del consistieron en:

1. Incorporar los derechos de las personas con discapacidad en los programas o acciones de la administración pública.
2. Mejorar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios de salud, así como a la atención de salud especializada.

3. Promover el diseño e instrumentación de programas y acciones que mejoren el acceso al trabajo de las personas con discapacidad.
4. Fortalecer la participación de las personas con discapacidad en la educación inclusiva y especial, la cultura, el deporte y el turismo.
5. Incrementar la accesibilidad en espacios públicos o privados, el transporte y las tecnologías de la información para las personas con discapacidad.
6. Armonizar la legislación para facilitar el acceso a la justicia y la participación política y pública de las personas con discapacidad.

Con su fundamento en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, este programa establece la política en materia de discapacidad en los tres órdenes de gobierno –considerando la elaboración de líneas de acción, así como mecanismos de supervisión, rendición de cuentas y transparencia.

En la actualidad, las personas con discapacidad representan uno de los grupos de nuestra sociedad que sufre mayor discriminación y omisión. Es por ello por lo que resulta urgente desarrollar una estrategia efectiva que involucre a todos los sectores del gobierno, a fin de promover una cultura de la aceptación. Para lograr la inclusión de las personas con discapacidad se requiere de políticas que funcionen como articuladores a las políticas ya existentes; en este sentido, el artículo 8 de la Convención de sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad promueve “la toma de conciencia acerca de los derechos de las personas discapacitadas, utilizando los canales de comunicación apropiados, como los medios de comunicación, los sistemas educativos, las campañas de sensibilización del público y los programas de formación sobre la sensibilización”.

Son múltiples las barreras que enfrentan las personas con discapacidad, como la estigmatización y discriminación; la falta de espacios adecuados para personas con movilidad restringida; la pobreza y falta de oportunidades laborales. Para evitar la segregación de personas con discapacidad, o bien obligarles a que dependan de otros, debe asegurarse la accesibilidad en lugares públicos y edificios, lo cual constituye un requisito fundamental para la participación en la vida cívica, la formación escolar, la atención médica y el desempeño laboral. Quienes experimenten deficiencia auditiva pueden requerir dispositivos para escuchar o audición asistida; asimismo, las personas con debilidad visual requieren materiales de instrucción y consulta en braille, en audio, o bien con el tamaño de la tipografía aumentado, así como equipo para escribir en braille. Las personas con discapacidad intelectual requieren que se les presente información con mensajes claros, breves y sencillos; por otra parte, quienes tengan dificultades para hablar requieren el apoyo de sistemas de comunicación aumentativa y alternativa, además del apoyo de la comunidad con la que convive.

#### *La protección de los derechos humanos de personas con discapacidad*

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo constitucional autónomo para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos. En cumplimiento con el artículo 33 párrafo II de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en marzo 2011 fue creada por acuerdo del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Dirección General de Atención a la Discapacidad, con objeto de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (DOF: 30/04/2014).

Entre las principales líneas de acción de la CNDH se encuentra el contribuir al arraigo de una cultura del respeto a los derechos humanos, con énfasis en personas en condiciones de vulnerabilidad –como las personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, o la población indígena, entre otros–, mediante la sensibilización social y la capacitación; bajo este concepto, ha desarrollado con el apoyo de diversas Instancias de Educación Superior una considerable oferta de actividades educativas presenciales y en línea por medio del portal Educa CNDH, para abordar aspectos generales de los derechos humanos (DH), el sistema jurídico mexicano, igualdad y no discriminación, administración pública, sociedad civil y diversidad cultural, salud, educación y seguridad.

El eje de la actuación de la Dirección General Adjunta de Atención a la Discapacidad, creada en 2011, consiste en dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el art. 33 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –tratado adoptado por México desde 2008–, estableciéndose, así, como mecanismo de promoción, protección y supervisión de los derechos humanos de este grupo de la población.

Brindan apoyo jurídico especializado a personas con discapacidad en diversos ámbitos, como la fundamentación legal de una queja, o la solicitud de acceso a información, conforme a la ley de datos personales. Mantienen comunicación continua con el área responsable del proceso de queja, y a solicitud del jurídico, participan en la elaboración de recomendaciones, recursos de inconstitucionalidad y propuestas normativas, además de brindar capacitación a diversas instancias de gobierno –incluso al interior de la propia CNDH–, como también mantener una vinculación con organizaciones de la sociedad civil para la realización de actividades de sensibilización, capacitación y deliberación conjunta. Por otra parte, es importante considerar que esta dirección funge también como área ejecutiva de operación del Mecanismo de Monitoreo de la CDPD.

Su labor se enfoca en la promoción de los derechos humanos como alternativa al levantamiento de la queja; esto implica actividades como brindar orientación –incluso a otras Visitadurías– o asesoría, en caso de requerir apoyo jurídico, lo que puede comprender diversas actividades –como apoyar el levantamiento de una queja, o asegurar que se brinde un trato adecuado en instancias que prestan servicios de atención a la población, entre otros–. Se levantan actas circunstanciadas, en cada caso, en las que se registran los datos de la persona, el tipo de discapacidad que presenta, la institución a la que se canalizó y una descripción de los hechos. Las principales líneas de trabajo abordadas fueron:

1. Apoyo, asesoría y en ocasiones acompañamiento para personas con discapacidad
2. Programa de Armonización Normativa
3. Mecanismo de Coordinación con las Entidades Federativas
4. Creación de indicadores de procesos y resultado para evaluar el Programa y las demás acciones que se realizan
5. Trabajo y colaboración con OSC

Entre las acciones que se llevan a cabo, destaca la evaluación en cada entidad federativa de la armonización legislativa –una problemática grave para nuestro país por el notable rezago–, considerando cuatro leyes que consideran provisiones fundamentales en torno a este colectivo: Ley General de las Personas con Discapacidad; Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; Ley General de Educación; y Ley Federal de Trabajo. Se conforma, a su vez, un programa de trabajo, con base en la agenda legislativa de cada entidad federativa.

Asimismo, destaca la instrumentación de la *Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos*, que se formalizó con la reforma al Reglamento Interior de la CNDH de julio de 2017. Este mecanismo busca impulsar una política nacional inclusiva en lo educativo, lo laboral y lo social; asimismo, se publicó el 4 de diciembre de 2018 el primer Informe de este mecanismo, en el que se manifiestan los principales desafíos para la protección de derechos humanos de este colectivo por entidad federativa.

Por otra parte, hay otras formas que la CNDH México pone a disposición información para el público en general como la Revista Derechos Humanos, la Gaceta CNDH, cartillas sobre DH; por otra parte, por medio del Centro de Documentación y biblioteca (CENADEH), se da a la tarea de difundir documentales históricos y archivos de audio, además de contar con una biblioteca digital.

La Dirección General de atención a la discapacidad de la CNDH publicó diversos libros folletos y boletines –como también material multimedia– dirigidos a la población para sensibilizar a la sociedad sobre los principales desafíos en nuestro país en la materia, como la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, accesibilidad en inmuebles de la Administración Pública Federal, impartición de justicia en México, el papel de la familia en la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Asimismo, realizan visitas *in situ* en materia de inclusión educativa, así actividades de promoción y reuniones de trabajo con los tres sectores.

Mantiene una vinculación permanente con OSC en el análisis de problemáticas relacionadas con la discapacidad, un ejemplo de ello ha sido la integración del comité técnico de consulta del mecanismo independiente de monitoreo nacional de la convención sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad con la finalidad, cuyo propósito no consiste sino en apoyar el cumplimiento por parte del Estado mexicano de los compromisos adquiridos con la firma de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En cuanto a la atención de quejas, constituye una problemática grave el poco fomento a la denuncia en relación con violaciones de derechos humanos en contra de personas con discapacidad, sobre todo por parte de aquellas que viven con discapacidad intelectual y se encuentran en condiciones de segregación.

Por otra parte, el proceso de atención de la queja por parte de la CNDH y el programa de visitadores es comprensivo y brindan seguimiento de manera personal hasta la conclusión del proceso, mediando la relación entre las partes involucradas, recabando evidencia y notificando sobre los avances de manera periódica, en algunos casos por varios meses. En los expedientes de acumulación se ponen en relación casos con elementos comunes, con la finalidad de agilizar el proceso para dar respuesta a una problemática.

En la revisión de expedientes de la DGQT, se identificó la vulneración de los siguientes derechos:

1. Derecho a la Educación
2. Derecho a la Igualdad
3. Derecho a la Integridad y Seguridad Personal
4. Derecho a la Legalidad
5. Derecho a la Propiedad o Posesión
6. Derecho a la Protección de la Salud

7. Derecho a la Seguridad Jurídica
8. Derecho al trato digno

Hay OSC que ofrecen acompañamiento y asesoría a lo largo del proceso de denuncia en general –levantamiento, seguimiento y conclusión– ya sea ante la CNDH u otras instancias de protección de derechos humanos; incluso, en casos especiales pueden optar por brindar apoyo e involucrarse activamente en su resolución, con el objeto de visibilizar alguna problemática en particular.

Frente a una presunta violación de derechos humanos, idealmente tendría grandes ventajas acometer un proceso de queja y resolución, en el que la autoridad asuma un rol activo en la reparación del daño y la prevención de futuros casos; no obstante, según la experiencia de las OSC existe en nuestro país una importante falta de visión de cómo atender las violaciones de derechos humanos a largo plazo y de manera sistemática.

En primera instancia, es importante destacar la gran diversidad que caracteriza a este grupo social. Las personas con discapacidad enfrentan problemas diversos y contextos de discriminación disímiles –de acuerdo con el tipo de discapacidad, el entorno, la cultura o la infraestructura disponible, entre otros factores–. Es por lo anterior que encontramos grupos que en general se enfocan en algún tipo de discapacidad, pero que operan con una vinculación activa con diversas asociaciones a nivel federal.

Si bien esta categoría engloba a una gran diversidad de personas, mantienen las OSC un enfoque estratégico común por el reconocimiento y protección de los derechos humanos desde su propia trinchera. Las OSC dan voz a un colectivo que enfrenta cotidianamente el soslayo y la negación de sus derechos en nuestro país. Cumplen, entonces, un rol fundamental en el tránsito hacia un modelo de derechos en la atención de la discapacidad, que promueva la equidad y reconocimiento del potencial de la persona con base en su potencial, no en las limitaciones.

En muchos casos, estas organizaciones operan por medio de redes de colaboración a nivel federal, lo cual les permite intercambiar conocimiento especializado y brindar servicios a quienes lo requieran, a fin de evitar prácticas discriminatorias y avanzar la inclusión de este sector, especialmente en los tres ámbitos en los que se presentan mayores desafíos: educación, salud y trabajo, evaluando criterios de accesibilidad y emitiendo recomendaciones para resolver los diversos factores que obstaculizan el ejercicio de personas con discapacidad de sus derechos humanos.

Durante años imperó la visión asistencialista en torno a la atención de este grupo, la incorporación del marco de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico de nuestro país ha representado un hito fundamental para la protección de este colectivo. Este primer paso, no obstante, requiere acciones de concertación a fin de desarrollar programas específicos, además de asegurar la sustentabilidad financiera de estos programas.

La exigencia de este colectivo es precisamente por el reconocimiento, a fin de gozar de los mismos derechos y oportunidades que los demás: vivir como miembro activo de la comunidad, recibir educación, conseguir empleo y cuidar de su familia; esto, no obstante, necesariamente implica que se otorguen facilidades y concesiones para este sector, a fin de que todos estén en posibilidad de ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. En este sentido, los principales obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad se deben principalmente a la invisibilización y discriminación por parte de la sociedad.

En relación con la discapacidad psicosocial, se mencionó la mala experiencia que han tenido las OSC enfocadas en la materia para involucrar a la sociedad, pues “no vende” el tema de la discapacidad psicosocial. En materia de política pública ocasionalmente se llega a considerar a la discapacidad motriz; sin embargo, hay un rezago importante en la capacidad del Estado para atender problemas en materia de salud mental a nivel federal, cuya tendencia va en aumento.

En cuanto a la armonización legislativa en las entidades federativas con los estándares de la CDPD, quedan muchos pendientes. En materia de accesibilidad, por ejemplo, es notable el contexto de contrastes que se experimenta en las diversas entidades federativas del país.

Sobre el impacto de las recomendaciones emitidas por la CNDH, es necesario que los criterios propuestos estén alineados a una política pública integral, en el marco de la CDPD, y que estén señaladas claramente las instancias responsables. A mayor abundamiento, debe medirse y publicarse el impacto de las recomendaciones, a fin de que tengan mayores consecuencias. Al respecto, se hizo la siguiente consideración, el cambio de leyes es solo un primer paso, después viene el establecimiento de programas, reglas de operación, presupuestación y seguimiento a la ejecución y a los resultados.

Las OSC coincidieron en que las acciones de la CNDH en cuanto a la protección de PCD ha sido fragmentada, hace falta una estrategia sistemática y longitudinal. Asimismo, se señaló que la CNDH ha tenido una incidencia limitada en el ámbito de la APF, además de que no se involucra a la Dirección General de Atención a la Discapacidad en cuestiones sustantivas.

Entre la población en general predomina una cultura de la discriminación hacia personas con discapacidad, además de un desconocimiento generalizado de los derechos humanos como marco de protección de personas, como también del actuar de la CNDH como instancia protectora de personas en condiciones de vulnerabilidad; es por ello por lo que deben realizarse campañas de sensibilización a nivel federal, en las que se dé a conocer adicionalmente el mecanismo para el levantamiento de quejas y sus alcances.

A pesar de que se reconocen avances importantes –como la ratificación del CDPD–, se señalaron importantes deficiencias en el actuar del gobierno a nivel federal para establecer una política integral y sistémica, que contemple a los actores involucrados de cada sector gubernamental con los recursos financieros, humanos y logísticos requeridos para la integración de este sector, no sólo en relación con los ámbitos en los que se presenta discriminación de manera persistente, sino en lo que refiere a la atención y seguimiento de las recomendaciones que emite la CNDH, como también las sanciones a quienes cometen violaciones de derechos humanos.

Asimismo, se hizo la recomendación de generar una base de conocimiento y experiencia en relación con la atención de las denuncias a nivel federal para la mejora continua del proceso, considerando especialmente los pocos casos relacionados con discapacidad, así como fortalecer las políticas de prevención de violaciones de derechos humanos. en este sentido de se destacó la falta de un modelo transversal para la atención de la discapacidad, pues sólo se han llevado a cabo esfuerzos aislados en diversos ámbitos.

### *Prospectiva*

La ratificación de tratados internacionales de derechos humanos, si bien posee implicaciones jurídicas y políticas para los países que incumplen, por sí sola no se traduce

en un margen más amplio de protección de derechos; este proceso sólo constituye un primer paso y, en muchos casos, no implica sino una mayor visibilidad de los abusos. Así, resulta indispensable, por una parte, crear conciencia sobre las violaciones de derechos humanos a nivel nacional, lo que implica compromisos presupuestarios para el monitoreo, supervisión y retribución por parte de las instituciones, promoviendo el cambio social por medio del reconocimiento de las exigencias de derechos humanos y el empoderamiento de los grupos en condiciones de vulnerabilidad.

En el caso de la atención a personas con discapacidad la vía no jurisdiccional ha demostrado ser una vía muy poco efectiva, pues los números no concuerdan con el contexto actual de este sector en nuestro país, en el que encontramos rezagos y omisiones graves, especialmente en los estados en los que se registran mayores índices de pobreza. La atención de quejas constituye un proceso positivo, pues permite establecer una base de conocimiento para la mejora sistemática de los servicios que se ofrecen; sin embargo, la baja prevalencia de denuncias de violaciones de derechos humanos en el caso de personas con discapacidad ha mermado significativamente la efectividad de este mecanismo de protección.

Para la provisión de garantías sociales resulta indispensable, por una parte, crear conciencia sobre las violaciones de derechos humanos a nivel nacional, lo que implica compromisos presupuestarios para el monitoreo, supervisión y retribución por parte de las instituciones, promoviendo el cambio social por medio del reconocimiento de las exigencias de derechos humanos y el empoderamiento de los grupos en condiciones de vulnerabilidad; pero por otra parte, este esfuerzo debe complementarse con el establecimiento de mecanismos de reparación claros y ampliamente difundidos, como elemento central para la rendición de cuentas de diversas agencias y ramas del gobierno, como también proveedores de servicios.

Entre los criterios mínimos para valorar la efectividad de una intervención dirigida a mejorar el estado de derecho de personas con discapacidad, se deben considerar no sólo el número de personas beneficiadas, sino la mejora en las condiciones materiales (políticas institucionales, calidad de los servicios), representatividad social y empoderamiento político (participación en la toma de decisiones), así como en el contexto cultural en general (conceptualización y valores).

## **INTRODUCCIÓN**

El estudio, se realizó a partir de técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa, como: el análisis documental, la observación directa, estudios de casos, entrevistas semiestructuradas y grupos focales o grupos de enfoque, principalmente. Con el avance en la revisión de expedientes de quejas, de orientación directa, de remisión de casos por no ser competencia de la CNDH, así como de reclasificación cuando son competencia de otra visitaduría o de la propia Comisión. Este análisis incluye la revisión de una pequeña muestra de las quejas de los grupos en situación de vulnerabilidad comprometidos, así como la conclusión de entrevistas con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), a través de grupos de enfoque por cada uno de los grupos comprometidos en el proyecto.

El análisis cuantitativo de las quejas interpuestas ante la CNDH, identificados en los seis grupos en situación de vulnerabilidad comprometidos, se establece a partir de las aportaciones realizadas por las Visitadurías y la información proporcionada por la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia. Del análisis se establecieron los diferentes tipos de atención y resolución de las quejas. En la reunión de bloques con las OSC se estableció que no elaboran controles a través de bases de datos y por tanto no se puede hacer un análisis estadístico y tampoco contrastarlo como era el compromiso.

El análisis conjunto derivado de los resultados del análisis cualitativo y cuantitativo, determinan los resultados que propiciarán, con base en los hallazgos en sus diferentes etapas, las recomendaciones que se sugieren y que están vinculadas con el ámbito normativo nacional y estatal, el establecimiento de políticas públicas, así como acciones de promoción a nivel nacional, estatal, municipal, por grupo de población en situación de vulnerabilidad que posesionen el conocimiento de los derechos humanos en la población y esta identifique cuando son violentados estos, además de identificar a la CNDH y comisiones estatales como actores principales para recibir denuncias y quejas, y orientar en esta materia, además de generar confianza como garantes de la protección de los derechos humanos.

## **CONTEXTO DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN GENERAL**

### **Crisis de DH en México**

La vulnerabilidad puede ser entendida como la imposibilidad del ejercicio de los derechos de los que la persona es titular, tal situación está enmarcada por un desequilibrio en la protección de estos derechos, y motivada por una desventaja, comúnmente agravada por una situación de pobreza o marginación.

Estas desventajas tienen un vínculo directo con alguna (o algunas) característica(s) específica(s) de la persona, que guarda relación estrecha con su identidad, y que históricamente han representado una posición de desventaja frente a la sociedad. Ejemplos de estas características pueden ser el sexo, el género, el color de piel, la condición de migrante, la pobreza, la religión, entre muchas otras.

Si bien la reforma Constitucional de 2011 sentó las bases para la edificación y cristalización de los derechos humanos en la vida diaria de las y los mexicanos, la normativa está lejos de llegar a concretarse, más que por falta de instrumentación jurídica, por falta de voluntad política para aplicar dichos cuerpos normativos. Basta con observar los resultados del



Examen Periódico Universal (EPU) realizado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en referencia a México. En este sentido, el relator Especial sobre situación de los defensores de los derechos humanos observó que, pese a que se habían logrado ciertos progresos, el nivel de violencia en México seguía siendo alarmantemente alto. Asimismo, el relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias destacó los inquietantes niveles de violencia y lamentó el uso excesivo de la fuerza y las ejecuciones extrajudiciales por el ejército y la policía.

En la mayoría de los pronunciamientos de los diferentes comités y relatorías se destaca que se recibe con beneplácito las reformas y avances normativos, sin embargo, de manera general existe una preocupación sobre la corrupción, el grado de impunidad, la carencia de instituciones como una Fiscalía General independiente del poder ejecutivo, la falta del refuerzo al mecanismo de protección para defensores de derechos humanos y periodistas, la persistencia de la pobreza y la pobreza extrema y la discriminación hacia sectores desprotegidos y la violencia de género y los feminicidios.<sup>1</sup>

El contexto de los derechos humanos en nuestro país es complejo. La encuesta nacional sobre discriminación ofrece un panorama bastante claro de cómo se realiza esta práctica en nuestro país, en el que sobresale la discriminación por la apariencia (tono de piel, peso o estatura, y forma de vestir o arreglo personal), como también discriminación por motivos religiosos y género (CONAPRED, CNDH, UNAM, CONACYT, INEGI. 2018). Entre los hallazgos de la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, desarrollada por el INE y el IJJ de la UNAM, se registra que las personas se sienten insuficientemente protegidas contra el abuso de la autoridad, además que se encontró una desconfianza generalizada entre la población en torno a las instituciones de gobierno. Asimismo, la encuesta de la CNDH 2017 registra que entre la población se percibe poca cercanía entre la CNDH y la ciudadanía, además de que en general se desconocen las recomendaciones que emite la CNDH, como también las atribuciones de este organismo.

En enero, después de su visita al país, el relator especial de la ONU sobre los defensores de los derechos humanos expresó su preocupación por los ataques contra los defensores de los derechos humanos y la criminalización de sus actividades. En mayo, los relatores especiales sobre la libertad de expresión de las Naciones Unidas y la CIDH emitieron una declaración conjunta en la que instaban al gobierno mexicano a ponerle término a la violencia contra periodistas.

Diversos investigadores han manifestado en los últimos meses que coinciden con la explicación del gobierno federal, al señalar que las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en gran medida se deben a la corrupción de los poderes locales. En este sentido, es importante destacar lo siguiente:

*La arquitectura institucional nos muestra un panorama claro de concentración de recursos de poder, con un entramado de organizaciones estatales altamente centralizado, donde las élites políticas y económicas han conseguido hacer uso patrimonial de*

---

<sup>1</sup> El estudio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ofrece una síntesis comprensiva de la problemática. *Cfr.* CIDH. 2015.

*los recursos públicos, manteniendo sus privilegios y haciendo superfluos los mecanismos institucionales de rendición de cuentas y transparencia conseguidos a través de reformas estatales (Hincapié Jiménez, S. 2015).*

Nuestra historia da cuenta de lo sencillo que ha sido para las autoridades mexicanas acudir al clientelismo y a la fuerza corporativa del régimen que las vio nacer para hacer frente a problemas como la pobreza en lugar de realizar estudios y análisis serios sobre las principales problemáticas y las posibles soluciones; esto sumado a la hereditaria corrupción e impunidad que el México del Siglo XX nos dejó han sido una de las principales razones para que los derechos humanos no florezcan pese a su positivización.

Aunado a lo anterior las decisiones políticas que determinaron el rumbo de los dos últimos periodos presidenciales marcados por un enfrentamiento frontal a la problemática del narcotráfico han hecho que el contexto mexicano se desgaste cada vez más, ocasionando que la principal problemática inmediata a resolver sea la seguridad, descuidando otros rubros que podrían apoyar al combate de dicha problemática, y trasladando recursos de un rubro a otro privilegiando el gasto contra la inseguridad.

## **Obstáculos para la protección de personas en condiciones de vulnerabilidad**

En la actualidad el margen de desigualdad social en nuestro país es demasiado pronunciado, lo cual pone en entredicho el estado de los derechos humanos, la democracia y la gobernanza. Son numerosas las deficiencias estructurales en la democracia contemporánea de México, en donde impera una distribución inequitativa de recursos, violaciones frecuentes al estado de derecho constitucional, como también crisis en la representación política y la gobernabilidad en múltiples regiones el país. Ante la falta de capacidad del Estado para garantizar derechos políticos, económicos y sociales, ha aumentado en el índice de marginación y desigualdad de ciertos grupos de la población, exacerbando la escasez de oportunidades de acceso a buenas condiciones de vida, y contribuyendo al aumento de los niveles de violencia e inseguridad.

En el caso de nuestro país, la adopción de los DH como norma superior ha implicado la transición de una visión asistencialista al desarrollo de un marco de actuación integral en el abordaje de la vulnerabilidad en la población. Establecer las garantías constitucionales sobre el marco internacional de los derechos humanos, no obstante, es insuficiente por sí solo, pues se requieren los siguientes elementos para asegurar la protección de los derechos humanos en nuestra sociedad: un marco normativo que claramente defina los derechos a proteger y su umbral de realización, los mecanismos financieros para asegurar el presupuesto de las estrategias y políticas, así como los arreglos institucionales específicos para formular, implementar, evaluar y para proporcionar supervisión, considerando la participación de la sociedad en cada paso.

En este sentido, es importante destacar que son numerosos los desafíos para asegurar que se reúnan los tres criterios mencionados. En primera instancia, si bien el marco jurídico nacional ha experimentado un robustecimiento considerable con la reforma legal del 2011, persisten, no obstante, problemas importantes para asegurar la efectividad de programas y

estrategias enfocadas a la prevención y protección de violaciones de derechos humanos.<sup>2</sup> La primera etapa en la formulación de estas garantías se caracteriza generalmente por la construcción de un consenso social sobre los problemas que se deben abordar desde las políticas públicas. Al respecto, es importante destacar la invisibilización que sufren diversos sectores de la sociedad como un obstáculo para que se identifiquen los aspectos prioritarios y las vías para su resolución, así como asegurar que se destinen los recursos financieros necesarios para la protección de sus derechos fundamentales –como es el caso especialmente de las personas con discapacidad, las comunidades indígenas o las personas en situación de reclusión.

Asegurar el goce de los derechos humanos a nivel federal exige del Estado un nivel mínimo de provisión, con base en los estándares básicos establecidos en los tratados adoptados por el Estado mexicano, que considere adicionalmente procesos de participación social para lograr un consenso sobre los derechos básicos, esto constituye un requisito fundamental para asegurar estas garantías.

Las disparidades estadísticas dentro de una población constituyen un elemento clave para identificar violaciones a DH. Encontramos en el contexto nacional diversos obstáculos estructurales al ejercicio de los derechos humanos –como pueden ser legados poscoloniales, estructuras de poder que perpetúan la iniquidad. En este contexto debemos considerar, adicionalmente, a la corrupción que impera en el ámbito de la administración pública como un factor que fomentan la desintegración social e inestabilidad económica, además de que pone en entredicho la legitimidad de las instituciones públicas.

El marco de los derechos humanos desafía la visión de desarrollo que domina la lógica del mercado. Las luchas por DH son, fundamentalmente, una exigencia de libertad, justicia o respeto a la integridad de la persona. La crisis de derechos humanos en México, sin embargo, no puede resolverse meramente a partir de la adopción de tratados internacionales o de reformas legales, sino que es necesario un acomodo estratégico de los ejes de actuación del Estado en los ámbitos de gobernanza, como también de la administración e impartición de justicia. Es por lo anterior que resulta imprescindible que sean las necesidades e intereses de la población el criterio que determine la estructura, organización y funcionamiento del Estado, con base en principios de buena gobernanza y democracia deliberativa.

El diálogo creado entre los aparatos ejecutivo y administrativo del Estado, así como la construcción de un mecanismo independiente de monitoreo, mejorará considerablemente la efectividad de las estrategias implementadas, especialmente las vías no jurisdiccionales. En este sentido, los resultados pueden ser muy positivos, provisto que en la sociedad se dé un arraigo efectivo de una cultura de respeto a los derechos humanos, como también

---

<sup>2</sup> El contexto nacional se caracteriza por la disonancia entre normativa y la realidad, pues convive, por una parte, el hecho de que en los últimos 20 años se ha llevado a cabo una reforma integral y sustantiva al ordenamiento territorial –mediante el establecimiento formal de los derechos humanos como el fundamento legal y ético de las garantías constitucionales del Estado mexicano–, con el índice a la alza de violaciones de derechos humanos que se cometen, por otra, una crisis que parece no terminar, ni obtener un rumbo que la lleve a buen puerto. *Cfr.* Velasco Yáñez D. 2017.

una capacidad institucional para asegurar la prestación de servicios bajo estándares establecidos internacionalmente.

Para lograr tales objetivos es necesario contar con instituciones sólidas que, además de realizar acciones encaminadas a la garantía de los derechos, tengan la capacidad de medir y evaluar las políticas públicas, además de tomar en cuenta las necesidades directas de las personas más afectadas, sumando a las organizaciones de la sociedad civil y a las víctimas directas de las violaciones.

Los objetivos claros y el monitoreo, por otra parte, a menudo resultan insuficientes en sí mismos y deben combinarse con mecanismos de rendición de cuentas, así como presión política y social continua. Los países que han adoptado el marco de los DH y cuentan con mecanismos sólidos de rendición de cuentas presentan mejores resultados en materia de protección de personas. Sólo de este modo es posible tener un panorama serio sobre las necesidades más apremiantes y las acciones más urgentes, así como la posibilidad de identificar las deficiencias de dichas políticas y contar con la opción de mejorar o adaptar éstas al contexto. La mayoría de estas directrices serían infértiles si no se plantearan tomar como punto de partida la identificación de las problemáticas que afectan a los grupos más vulnerables. El involucramiento de la sociedad, entonces, no busca sino el reconocimiento de sus exigencias y el empoderamiento gradual de los ciudadanos para hacer que sus gobiernos rindan cuentas sobre las acciones cometidas.

Al respecto, es importante considerar el rol de las asociaciones profesionales y organizaciones de la sociedad civil (en ocasiones con el respaldo de grupos internacionales de defensa de derechos humanos), en la socialización de las exigencias de los grupos más marginados de la sociedad, como impulsores estratégicos del marco legal y la plataforma social para revertir las condiciones que exacerban la vulnerabilidad de estos grupos sociales, realizando acciones fundamentales, que incluyen el acopio y evaluación de información; litigio y defensoría legal; apoyo social y económico; sensibilización social y participación con instancias de gobierno.

Tanto organizaciones de la sociedad civil como asociaciones y organismos internacionales, han jugado un rol crucial, como elemento de presión y aporte general del contexto en el que viven los diferentes grupos en situación de vulnerabilidad, para que el gobierno brinde una respuesta adecuada y oportuna para la atención de las violaciones de derechos humanos, mediante el establecimiento de instituciones de protección, defensa y prevención, así como la actualización del ordenamiento jurídico y su debido cumplimiento para la protección de personas en condiciones de vulnerabilidad.

## METODOLOGÍA UTILIZADA EN EL ESTUDIO

### Planteamiento del problema

De acuerdo con la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables cuando una persona o grupo tiene características de desventaja por edad, sexo, estado civil; nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental; o que requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia se consideran en estado de vulnerabilidad.

Estos grupos por sus condiciones sociales, económicas, culturales o psicológicas son propensos a sufrir maltratos contra sus derechos humanos. En general, los grupos mencionados, viven en condiciones de pobreza extrema. Las percepciones económicas de las personas en pobreza no les permite adquirir una cantidad suficiente de alimentos para poder desempeñar sus actividades económicas y sociales satisfactoriamente. Esto señala que la pobreza extrema configura una situación de vulnerabilidad, por lo que estudios del Banco Mundial revelan que la vulnerabilidad de las personas y las familias ante situaciones adversas es intrínseca a la pobreza.

Por las mismas condiciones sociales y culturales de estos grupos, se cree que el número de quejas de violaciones a los derechos humanos que reportan éstos, al interior de la CNDH, se encuentra por debajo de lo que está sucediendo en la Sociedad. Esto tiene sus motivos en la cultura de la denuncia, en el trato que reciben estos grupos por parte de los servidores públicos o en la idiosincrasia propia de cada grupo o persona. Cabe también señalar, que en lo que respecta a estos grupos vulnerables, es importante determinar el contexto en el cuál pueden ocurrir las violaciones a los derechos humanos. Para poder corregir las vulnerabilidades se debe entender el o los ámbitos donde ocurren y así determinar si la situación se basa en carencias de las políticas sociales, de la legislación, en la falta de recopilación de datos y estadísticas que dan lugar a la invisibilización del a situación, y en algunos casos hasta en la marginación y el olvido por parte de las autoridades.

Dado que para la Comisión es indispensable lograr un equilibrio que lleve al pleno respeto de los derechos humanos de todas las personas, ha constituido programas especiales que buscan atender de manera prioritaria a estos grupos como son:

- a) Personas desplazadas internamente,
- b) Personas Adultas Mayores
- c) Pueblos y Comunidades Indígenas
- d) Personas con Discapacidad
- e) Comunidad LGTBTTIQA (personas de la diversidad sexual) (lesbiana, gay, bisexual, travesti, transexual, transgénero, intersexual, queer y asexual)
- f) Personas en condiciones de reclusión Sistema Penitenciario.

La CNDH en su afán de lograr una mejora continua busca contar con un estudio que le permita obtener una mayor información estadística sobre las condiciones reales de los Derechos Humanos de estos grupos, así como ampliar sus percepciones sobre las motivaciones que originan los agravios por presuntas violaciones a los derechos humanos en contra de las víctimas. Lo anterior con la finalidad de proponer políticas públicas que impulsen la cultura de la denuncia en estos grupos, pero sobre todo que concienticen a la población y a los servidores públicos sobre la importancia de apoyar y respetar los Derechos Humanos a los que todos tenemos derecho.

## Objetivos

Realizar un análisis cualitativo y cuantitativo del número de quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos interpuestas por grupos vulnerables, que le permitan a la Comisión proponer e impulsar políticas públicas que impacten en la calidad de vida de los grupos vulnerables considerados en este estudio.

1. Contar con un diagnóstico general y específico sobre las características del número de quejas sobre violaciones a los derechos humanos interpuestas por grupos vulnerables para el año 2017.
2. Ampliar el conocimiento sobre los factores que inciden en la ocurrencia de agravios (presuntas violaciones a los derechos humanos) en contra de los grupos vulnerables y las víctimas.
3. Identificar y analizar los aspectos que limitan el proceso de quejas de estos grupos vulnerables.
4. Proponer políticas públicas que propicien el respeto hacia los grupos vulnerables que son sujetos a violaciones a sus derechos humanos, así como el reconocimiento de su existencia no importando los matices que determinan sus diferencias con los diferentes grupos de la sociedad, incluyendo sus condiciones de aislamiento.
5. Proponer políticas públicas que impulsen la cultura de la denuncia en estos grupos vulnerables, pero sobre todo que concienticen a la población y a las instancias públicas sobre la importancia de apoyar y respetar los Derechos Humanos a los que todos tienen derechos.

## Preguntas de investigación

1. ¿Cuáles son las características del número de quejas sobre violaciones a los derechos humanos interpuestas por grupos vulnerables para el año 2017?
2. ¿Cuáles son los factores que permiten favorecen la ocurrencia de agravios en contra de los grupos vulnerables?
3. ¿Cuáles son los limitantes del proceso de quejas de los grupos vulnerables?
4. ¿Qué políticas públicas propician el respeto a los grupos vulnerables?
5. ¿Qué políticas públicas impulsan la cultura de denuncia en estos grupos vulnerables, concientizan a la población y a las instancias públicas?

## Justificación

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se propuso como meta focalizar la atención que proporciona a la población para que sus servicios se distingan por la calidad y calidez, sobre todo a integrantes de las comunidades indígenas, personas en contexto de migración, personas con discapacidad, personas en el sistema penitenciario, y adultos mayores.

## Metodología

Para este trabajo, se entiende como los grupos vulnerable en el estudio a:

- Personas desplazadas internamente (migrantes, por condiciones ambientales, de minería, por desastres naturales, entre otros)
- Personas adultas mayores
- Pueblos y Comunidades Indígenas
- Personas con discapacidad

- Personas de la diversidad sexual. Comunidad LGBTTTIQA
- Personas en condición de reclusión. Sistema Penitenciario

Se realizó un estudio mixto descriptivo con un enfoque cualitativo y cuantitativo. El análisis cualitativo incluye cinco elementos de análisis:

- Análisis selectivo de expedientes de quejas de los siguientes grupos vulnerables.
- Entrevistas a funcionarios de las Visitadurías que atienden quejas de estos grupos vulnerables.
- Entrevistas y realización de grupos focales a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) relacionados con dichos grupos.
- Análisis del contexto de cada uno de estos grupos vulnerables.
- Revisión de informes especiales de la CNDH relacionados con estos grupos.

Y el análisis cuantitativo incluye:

- Análisis estadístico de las quejas interpuestas ante la CNDH de estos grupos vulnerables.
- Análisis estadístico de datos de las Organizaciones de la sociedad civil y estimación de quejas no interpuestas (Violaciones a Derechos Humanos no observados en las estadísticas de la CNDH) de estos grupos vulnerables.
- Estadísticas relativas al contexto de cada uno de estos grupos vulnerables.

En acuerdo con la información bibliográfica obtenida en el primer entregable y la prueba piloto desarrollada en el segundo entregable, en esta entrega se ajustó la metodología dados los siguientes factores:

1. En la mayoría de los casos, la narrativa de hechos de las bases de datos recolectadas ofrece información importante que permite clasificar expedientes, permitiendo extrapolar los resultados obtenidos de la misma.
2. La extensión de los expedientes es muy variable y, siendo más compleja la revisión de expedientes extensos, se decidió adoptar un muestreo no estadístico que permita identificar más características en expedientes más representativos.
3. Por cuestiones ajenas a lo previsto en el anexo técnico, como el panorama político (la caravana migrante), la modernización de las oficinas de CNDH y los contratos de la UNAM para este proyecto, la revisión de expedientes se agendó en un periodo diferente al propuesto por lo que tuvo que utilizarse una muestra más corta.

### **Análisis de expedientes de quejas de los seis grupos vulnerables.**

El análisis cualitativo permitió en analizar las características de las quejas interpuestas por Grupos Vulnerables seleccionados y los derechos humanos vinculados a dichas quejas y evalúa si la atención, el proceso y el motivo de cierre de dichas quejas se encuentran dentro de los protocolos de atención establecidos.

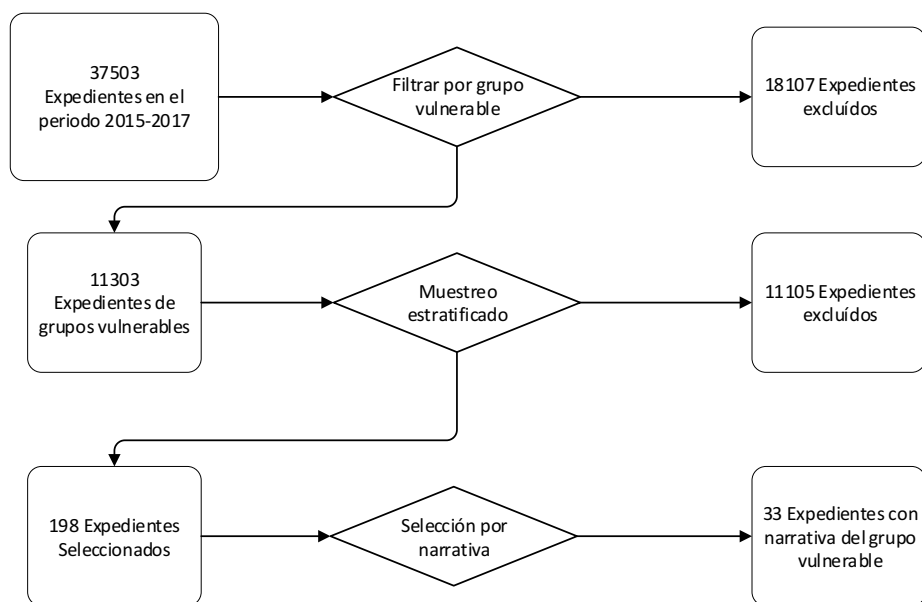
Para realizar este análisis, se propuso un instrumento desarrollado en conjunto con la CNDH, quién proporcionó la información sobre el tipo de quejas interpuestas por estos grupos, así como sus características y los motivos de conclusión de dichas quejas.

Para este análisis se realizó un muestreo no probabilístico estratificado considerando las siguientes categorías:

- Grupo vulnerable (Personas en / con).
  - Desplazados internos
  - LGBT
  - Pueblos y comunidades indígenas
  - Adultos mayores
  - Personas con discapacidad
  - Reclusos
- Motivo de conclusión
  - Inconcluso
  - Acumulación
  - Conciliación
  - Desistimiento del quejoso
  - Durante el trámite respectivo
  - Falta de interés procesal
  - No competencia
  - Orientación
  - Por no existir materia
  - Recomendación
  - Recomendación por violación grave

Para asegurar al menos 3 expedientes por grupo vulnerable y motivo de conclusión. Si no existen 3 expedientes por caso, tomar el máximo número y distribuir el resto de los expedientes a los demás grupos, ordenados por N hasta a 33 expedientes por grupo vulnerable, que es la capacidad máxima de revisión. Ilustración 1.

**Ilustración 1. Diagrama de selección por grupo vulnerable**





### **Análisis del contexto de cada uno de estos grupos vulnerables.**

Se realizó una revisión bibliográfica narrativa para describir el contexto de cada grupo vulnerable, incluido en el primer entregable.

### **Revisión de informes especiales de la Comisión relacionados con estos grupos.**

Se realizó una revisión técnica de los informes especiales de la comisión, comentada en la sección Informes ejecutivos sobre la atención a las recomendaciones de “LA CNDH” a las entidades y dependencias federales relacionadas con los grupos.

### **Análisis estadístico de las quejas interpuestas ante la CNDH**

El análisis de las quejas interpuestas ante la CNDH se realizó en dos ámbitos, a nivel de la base de datos completa y a nivel de los expedientes seleccionados.

# **DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, GENERAL Y POR GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.**

## **Objetivos**

Conocer la operación de las diferentes áreas que integran la CNDH, que propicie un mejor análisis del proyecto vinculado con la queja y sus procedimientos de los seis grupos en situación de vulnerabilidad comprometidos. y

Contribuir al conocimiento y comprensión de la situación de los derechos humanos en los seis grupos vulnerables en estudio, a partir de la operación de la CNDH, las OSC y la revisión de los expedientes de quejas que se presentan.

En principio mencionaremos los trabajos generales realizados de manera cualitativa y cuantitativa y posteriormente describiremos el análisis llevado a cabo en cada uno de los seis grupos materia del convenio.

## **Análisis cualitativo de las Visitadurías Generales y otras unidades administrativas de la CNDH**

Se visitaron La Dirección General de Planeación, La Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia, la Dirección General Jurídica que da seguimiento a las recomendaciones que emite la CNDH, así como a las Visitadurías Generales 1a, 2a, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, y 5<sup>a</sup>, responsables directos de la atención de los 6 grupos vulnerables en evaluación.

Con Primera Visitaduría General nos entrevistamos para conocer de los grupos de: Personas Adultas Mayores, Personas de la Diversidad Sexual y Personas Discapacitadas. En la Tercera Visitaduría comentamos lo referido al grupo de Personas en Situación de Reclusión del sistema penitenciario. En la Cuarta Visitaduría, Población y Comunidades Indígenas, y en la Quinta Visitaduría el grupo de Personas Desplazadas Internas.

En la Dirección General de Planeación, nos comentaron como operaban para la integración de informes, así como el proceso de planeación, de programación y presupuestario, proporcionando información de carácter público, así como expresando la relación entre los programas presupuestarios y los programas de actividades específicas, los cuales no necesariamente cuentan con una estructura de objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas a los cuales se les pueda dar seguimiento.

Destaca por su importancia en el desarrollo del proyecto, tema principal la queja, la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia, donde estuvimos en diversas ocasiones. En primera instancia participamos en una visita guiada la totalidad de las personas participantes en el proyecto, conociendo todo el proceso de la recepción de la queja hasta la guarda y custodia de los expedientes, y la forma que se está digitalizando de acuerdo con la normatividad establecida para este efecto. También tuvimos sesiones permanentes para la explicación de la forma como opera el Sistema de Gestión para obtener las bases de datos que permitiera atender el proyecto.

Para el seguimiento de las recomendaciones que emite la CNDH, nos entrevistamos con el personal de la Dirección General Jurídica, ahí observamos el sistema electrónico de seguimiento de las recomendaciones emitidas por el presidente de la Comisión, donde se

crea un expediente de seguimiento con toda la documentación que se va generando a partir del envío de la recomendación, la respuesta y atención de estas.

En las entrevistas con personal de las visitadurías, se analizaron temas como:

**Operatividad de la visitaduría.** - se establecieron los niveles de estructura de cada visitaduría con: direcciones generales, direcciones generales adjuntas, direcciones y subdirecciones de área, principalmente.

**Función de la visitaduría.** – manifestaron las responsabilidades que tienen asignadas de acuerdo con lo que establece el reglamento interno y como llevan a cabo la operación, destacando que algunas son responsables de programas y que atienden quejas de otras visitadurías según las cargas de trabajo que tienen, ya que el volumen de asuntos los rebasa de acuerdo con el personal que tienen.

**Atención de la queja.** - todas las visitadurías atienden quejas de acuerdo con los procesos y procedimientos que se tienen establecidos, algunas de atención inmediata considerando los elementos que se obtienen para su desahogo, otras sujetas a la información que recaban a través de los quejosos y de las probables autoridades responsables, estas últimas demoran tanto en el envío de la información solicitada, que genera que se rebasen los tiempos máximos establecidos.

**Programas a su cargo.** – se identificaron los programas que atiende cada visitaduría, como:

1. Primera visitaduría. Programa discapacidad, este está a cargo de una dirección que lleva el nombre del programa.
2. Cuarta visitaduría. Pueblos indígenas

#### **Atención a: Orientaciones, Remisiones, Clasificaciones y reclasificaciones**

**Inconformidades.** - Explicaron que de acuerdo con la atención que requiera cada queja se procede a la clasificación de esta, en principio por áreas de la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia, la que ellos revisan y en su caso reclasifican, o bien solicitando sea asignada a otra visitaduría por el carácter de especialización que requiere la denuncia. Destaca la atención a través de orientación directa que se le da al quejoso en periodos cortos, para que acuda a otra instancia o mencionar que no es del ámbito de la Comisión, lo mismo las remisiones que son quejas recibidas que se envían a otras autoridades, principalmente estatales para que ahí se atiendan, con seguimiento de las comisiones estatales de derechos humanos.

**Controles internos, emisión de informes y reportes, manuales, normas y/o lineamientos.** – manifestaron y mostraron los controles que tienen para asegurar que de su operación se está realizando dentro de la normatividad establecida, observando que para el caso de la queja tienen sistemas diferentes al Sistema de Gestión, que les permite solo controlar los expedientes bajo su responsabilidad. También mencionaron que los expedientes se prestan para uso interno, solo con su aprobación por lo que implica la confidencialidad de la información.

De los informes y reportes, manuales, normas y/o lineamientos, nos orientaron sobre los informes que emiten, sobre todo los anuales que se desarrollan con información del Sistema de Gestión y la información que tiene la Dirección General de Planeación vinculada con la

programación y presupuestación comprometida con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el tiempo que se desarrollaron las visitas, estaban en proceso de actualización de sus manuales y del Sistema de Gestión, por lo que no observamos los cambios realizados que permitirán mejorar sus controles y sistema y dar transparencia a los procesos.

**Reportes e informes por el periodo anual de 2015 a 2017 y corte 2018.-** fuimos orientados para obtenerlos de la información pública que tiene la Comisión, la cual fue consultada.

## **Análisis cualitativo con Organizaciones de la Sociedad Civil**

### Objetivo

Contribuir al conocimiento y comprensión de la situación de los derechos humanos en los seis grupos vulnerables en estudio.

### Metodología

Análisis cualitativo

### Técnica empleada

Entrevista grupal

### Selección de las OSC

La selección de las OSC para participar en estos grupos se realizó siguiendo los siguientes criterios:

- a) Organizaciones civiles o académicas con investigación y trabajo en estos temas
- b) OSC que participen en trabajos con instancias gubernamentales instituciones como son la Comisión Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos u otras dependencias públicas, así como con la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- c) OSC con participación en propuestas normativas o colaboración en Programas o estrategias de difusión.

Para más información al respecto se relacionan las OSC seleccionadas con sus objetivos, principales áreas de trabajo y acciones, en los capítulos de los grupos en situación de vulnerabilidad correspondientes.

La forma de invitación fue a través de oficio que se envió por correo electrónico y se confirmó vía telefónica su asistencia. Para cada grupo se seleccionaron un total de seis organizaciones, que incluía participantes de la Ciudad de México y de las Entidades Federativas. En el caso de que alguna OSC indicara su imposibilidad a participar se sustituyó por otra OSC que reuniera los criterios arriba mencionados.

En total se realizaron seis entrevistas grupales, uno por cada grupo en situación de vulnerabilidad:

1. Personas desplazadas internamente

2. Personas Adultas Mayores
3. Pueblos y Comunidades Indígenas
4. Personas con Discapacidad
5. Personas LGBTI
6. Personas privadas de libertad en el sistema penitenciario

El total de participantes se muestra en el cuadro siguiente:

**Ilustración 2. Número de OSC participantes por grupo y entidad federativa.**

No.	Grupo	Ubicación		Total OSC	Entidades				
		CDMEX	Entidades Federativas		Aguascalientes	Baja California	Oaxaca	Nuevo León	Yucatán
1	Personas desplazadas internamente	2	2	4		2			
2	Personas adultas mayores	3		3					
3	Pueblos y comunidades indígenas	2	1	3			1		
4	Personas con discapacidad	4	0	4					
5	Personas de la diversidad sexual	1	2	3	1				1
6	• Personas privadas de libertad en el sistema penitenciario	2	1	3				1	
	<b>SUMAS</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Los temas que se abordaron en tales entrevistas fueron:

1. Inicio de su labor a favor de los derechos humanos
2. La labor de su organización
3. Visión y percepción de los derechos humanos en el grupo en situación en vulnerabilidad
4. Visión y percepción sobre las Violaciones a los derechos humanos y el proceso de la Queja
5. El papel de la CNDH en las acciones de promoción y de atención de quejas
6. Mejoras posibles

Para ver con mayor detalle la guía de entrevista (**Anexo A. Formato de entrevista a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**). Además, al inicio de cada sesión se les explicó el objetivo del proyecto y se les entregó una *Carta de Consentimiento Informado y Confidencial* (Ver **Anexo I. Consentimiento informado y confidencialidad**)

Durante la entrevista grupal, únicamente participó la investigadora experta en esta metodología y se les aplicó la dinámica y los objetivos de las entrevistas. Las sesiones fueron grabadas sólo con el fin de hacer constar lo ahí manifestado, sin precisar quienes fueron los que mencionaron. Al final de cada sesión se entregó a los participantes constancia de participación.

Un compromiso establecido con las OSC participantes, fue no hacer públicas las sesiones gravadas.

Finalmente, y con el fin de completar la información proporcionada se les envió un cuestionario con preguntas generales y específicas para cada grupo en situación de vulnerabilidad. (Ver **Anexo A. Formato de entrevista a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**)

## Resultados

Los hallazgos de las entrevistas grupales con los representantes de las OSC se presentan en primer término, en un análisis conjunto de los principales resultados de los seis grupos y posteriormente los resultados por grupo en situación de vulnerabilidad.

### *Análisis general de los seis grupos en situación de vulnerabilidad*

Los resultados se agrupan en dos grandes apartados: el primero corresponde a lo que se refiere a los actores, y el segundo al proceso de queja; también se agregan algunas consideraciones finales.

Para la presentación de resultados es importante mencionar que aun cuando las opiniones recabadas representan en estricto sentido solamente el pensamiento de los entrevistados es a través de su experiencia que éstos también actúan como representantes indirectos de otros miembros de otras asociaciones e incluso como portavoces de personas en situación de vulnerabilidad.

Otro aspecto importante que señalar es la presencia, de verbalizaciones (citadas entre comillas) que, de manera intencional, no están acotadas a una población en estudio ya que fungen como representativas de puntos de vista y opiniones compartidos a lo largo de las diferentes entrevistas grupales.

## De las Asociaciones

### *De su involucramiento*

Uno de los factores clave para entender el funcionamiento de las Asociaciones Civiles que laboran en materia de Derechos Humanos es el tipo de involucramiento que sus miembros tienen con el sector poblacional al que apoyan. Esta relación sustenta en gran parte su labor, pero, sobre todo, define su actuar como interlocutor de toda instancia gubernamental. En este sentido, destaca la variedad de aproximaciones no sólo con relación a marcos teórico-conceptuales diferentes sino también en el nivel de vínculo personal con la población a la que atienden.

Estas distinciones se evidencian en el recuento que hacen los entrevistados de su recorrido y vinculación con el trabajo en la OSC que colaboran:

- Las Asociaciones que trabajan con personas de la diversidad sexual están frecuentemente conformadas por miembros de esta comunidad. Esto implica que el trabajo en favor de los Derechos Humanos de este sector se asume como un compromiso de índole personal resultado de la discriminación de la que fueron sujetos a lo largo de su vida, empezando por el seno familiar y la escuela. Su intención es mejorar las condiciones de vida de las siguientes generaciones.
- Los colaboradores de Asociaciones que trabajan con personas con algún tipo de discapacidad frecuentemente tienen algún vínculo familiar con miembros de esta

población: “La mayoría son padres de familia o personas con algún tipo de discapacidad”. De hecho, es a raíz de la búsqueda de mayores oportunidades para éstos que inician su participación en alguna Asociación civil. Con el tiempo, su trabajo individual adquirió una dimensión colectiva: “No había información sobre el tema”, “Saber qué recursos y opciones había”, “Difundir y apoyar”.

- Algo similar ocurre para aquellos entrevistados que colaboran con Asociaciones que apoyan a migrantes y desplazados internos. Es su contacto con esta población (por la región donde viven o el eje de sus estudios) el punto de partida para apoyarla.
- La labor de los miembros de las Asociaciones que trabajan con personas en reclusión en centros penitenciarios también tiene un origen similar. Frecuentemente, se trata de una relación que inicia en el ámbito laboral o académico y que deriva en la colaboración permanente con este sector.
- En el caso de los miembros de OSC que colaboran con Adultos mayores, el vínculo es también por la colaboración con agrupaciones que apoyan a sectores marginados y, con el paso del tiempo, su labor en OSC o Academia acabó por especializarse en este sector poblacional.
- En general para los seis grupos en situación de vulnerabilidad que se trabajaron existe la percepción de los participantes de ser altamente “desvalorizados”.

### ***De su acercamiento al tema***

Otro aspecto importante que señalar es la manera en que la labor con cada uno de estos sectores de población en situación vulnerable es percibida por los miembros de las asociaciones que los apoyan:

- Los miembros de las Asociaciones que colaboran con personas y comunidades indígenas son los entrevistados que expresan mayor vínculo con un marco teórico de referencia muy claro. Su discurso está claramente anclado en conceptos del pensamiento de izquierda (marxista, maoísta, etc.) y en la teología de la liberación. Esta situación dota a su discurso de un carácter combativo al estar inserto en una “lucha” sistémica.
- Los colaboradores de Asociaciones que trabajan con personas con algún tipo de discapacidad, por el contrario, cuestionan la falta de revisión de los marcos y visiones que permean la visión “oficialista” de la discapacidad. En su opinión, el enfoque médico deriva en equívocos importantes al percibir a la discapacidad como una enfermedad: *“Se les ve como enfermos y no es un problema de la persona es de la interacción de la persona con la sociedad”*.

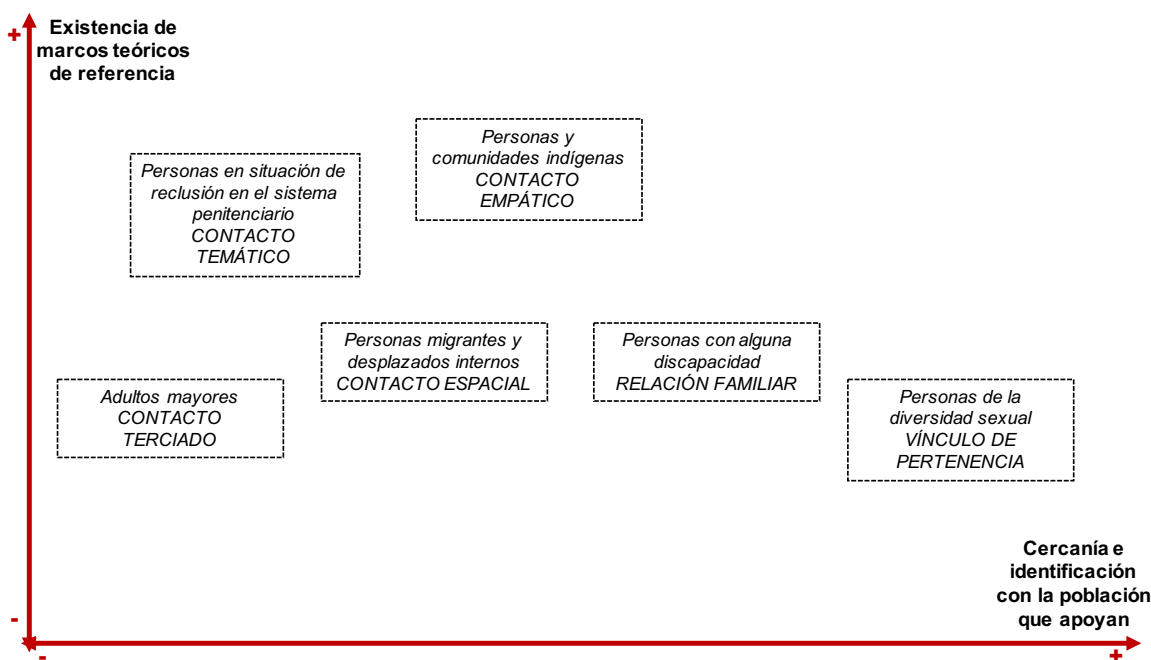
- Los miembros de Asociaciones que trabajan con personas de la diversidad sexual, aun cuando están insertos en marcos conceptuales sobre la identidad de género y las diferentes preferencias sexuales, se encuentran más absortos en una visión más pluralista que respete la diversidad de derechos de distintos subgrupos de la comunidad LGBTI.
- Los entrevistados que colaboran con migrantes y desplazados internos, sobre todo aquellos vinculados con la Academia, hacen referencia a algunas diferencias conceptuales en relación con el tipo de desplazamiento (forzado o no) pero, en general, su labor cotidiana se aboca a apoyar en lo inmediato los problemas de este sector.
- Entre los miembros de las OSC que trabajan con personas en reclusión en centros penitenciarios se observa un esfuerzo por garantizar acercamientos metodológicos “serios” al estudiar e incluso apoyar a este sector. En su opinión, las discusiones en torno a la reclusión y reinserción son clave en los esfuerzos por garantizar los Derechos Humanos de este colectivo, así como un enfoque de cultura comunitaria.

En el caso de los entrevistados que colaboran con Asociaciones de Adultos Mayores, el énfasis está puesto en entender el fenómeno de envejecimiento y no sólo a una población específica, con un enfoque de “curso de vida” y más interdisciplinario. En su opinión, este acercamiento permitirá soluciones de más largo alcance. Además, es importante destacar el rechazo que genera el término “adultos mayores” al priorizarse el de “personas mayores” que claramente implica el reconocimiento de derechos: *“En ningún lugar se habla de los derechos de los adultos”*.

A continuación, se presenta un mapeo de las variaciones que se encontraron entre los distintos grupos de trabajo y que se relaciona con la existencia de marcos teóricos de referencia y su acercamiento con la población que apoyan.



**Ilustración 3. Variaciones en el vínculo entre los miembros de las OSC y el sector que atienden.**



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas grupales.

### ***Del Rol de la Sociedad Civil***

En todos los casos, la labor de la Sociedad Civil se percibe no sólo como necesaria sino imprescindible frente a lo apremiante de los problemas que aquejan a las distintas poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En el fondo, se trata de una labor que se responsabiliza por atender a sectores que han quedado fuera de las políticas y la atención gubernamental. En este sentido, existe una crítica de facto a la insuficiencia de apoyos e incluso, se cuestiona el interés real de los distintos niveles de gobierno: “Había un vacío institucional”, “La Sociedad Civil está haciendo el trabajo del gobierno”, “Al gobierno no le interesa”, “Pasas de intermediación a la subrogación”.

De hecho, contrasta el nivel de colaboración y articulación que existe entre OSC con la poca - o nula vinculación en algunos casos - entre éstas e instancias gubernamentales: “Hay una falta de consulta a instituciones y personas con discapacidad”, “Debemos pasar de ser ‘reclamadores de derechos humanos a aliados políticos”.

Otro aspecto central en la visión del trabajo de estas Asociaciones es la visión estructural y de largo plazo que todas tienen. En general, los entrevistados aspiran a generar soluciones que beneficien a toda su comunidad y que permanezcan en el tiempo: “Se busca un cambio cultural, un cambio de paradigma”.

En todos los casos, su objetivo es incidir e impactar en las condiciones de vida de futuras generaciones, eliminar el enfoque asistencialista y generar soluciones de largo plazo: “Dejar un México mejor”.

En este sentido, sus actividades están concentradas en la difusión y capacitación respecto de los Derechos Humanos de la población que apoyan. Se trata de darles visibilidad y de fomentar la comprensión de su problemática, tanto entre los miembros mismos, como entre el resto de la población y, particularmente, entre los funcionarios de gobierno con algún tipo de relación con éstos.

En particular, la labor de difusión es vital y frecuentemente se da mediante talleres y cursos, incluso vía instituciones escolares, pero también, en el caso de las OSC que colaboran con personas con discapacidad, vía los medios digitales: “Programas para sensibilizar”, “Convencer a la sociedad y a los responsables de hacer un cambio de enfoque”, “Hacer presión de afuera hacia adentro”.

Cabe señalar que la labor de estas Asociaciones se ha profesionalizado en el tiempo y es a partir de los últimos años que algunas llevan registros puntuales y exhaustivos de los casos que apoya.

Sin embargo, no tienen bases de datos con las que se pudiera contrastar los registros con la CNDH. Para ello, adicional a los comentarios hechos por las Organizaciones de la Sociedad Civil OSC participantes se realizó una búsqueda en las páginas a disposición del público donde aparece otro tipo de información como: directorio, objetivos, actividades que realizan, informes, datos estadísticos, entre los principales.

## **De las poblaciones en situación de vulnerabilidad**

### ***El reconocimiento de las poblaciones en situación de vulnerabilidad***

Sin lugar a duda, uno de los grandes retos es el reconocimiento mismo de estos actores en tanto sujetos de discriminación. Es decir, su existencia misma como sujetos de derecho y la toma de conciencia respecto de las violaciones que sufren: “Asumirse como sujetos de queja, que asuman que tienen derechos y que sepan que sus derechos están siendo violados”.

Es decir, obtener visibilidad como sector vulnerable frente a la sociedad y al sector gubernamental pero también generar compromiso respecto a su situación al interior de estos colectivos: “Es fácil de tapar, no los ves entonces, no existen”, “También hay apatía”.

Por otro lado, resulta importante comprender el “punto de partida” de la violación de derechos de cada grupo específico.

En el caso de algunos de éstos, como son las personas con discapacidad y, en menor medida, entre personas mayores, la problemática arranca en el seno familiar mismo. Frecuentemente son los propios familiares quienes no buscan apoyos fuera o incluso violentan sus derechos: “Casos de internamiento o juicios”, “Se desvalorizan ellos mismos, sus familias y la sociedad”.

En otros, como las personas en reclusión en centros penitenciarios, la no visibilidad de sus condiciones refuerza la impresión de que no son sujetos de derechos y que la violación de éstos no atañe al resto de la sociedad. La tajante división entre lo que ocurre “adentro” vs. “afuera” impacta y aumenta la vulnerabilidad de este sector: “Desde la presencia de los autogobiernos, todo es diferente”.

Para los entrevistados miembros de la comunidad de diversidad sexual, el prejuicio mismo frente a estos actores subyace en el fondo de su percepción. Es decir, se considera que

existe una “homofobia institucionalizada” que se encuentra en el centro de las violaciones a sus Derechos Humanos. Incluso, se afirma que existe una doble moral de la sociedad y las instancias gubernamentales al respecto.

Esta “mirada desconfiada” también permea el trato hacia desplazados (percibidos como “un ente de peligro”) y la población en reclusión en el sistema penitenciario. Esta situación refuerza la discriminación y el maltrato que reciben por parte de población civil y actores gubernamentales.

En el caso de las personas indígenas y desplazadas, además, parecería que el poco contacto que la mayor parte de la población tiene con estos grupos impide la toma de conciencia de la gravedad de los problemas que los aquejan.

Problemas que van claramente más allá de la violación de derechos derivados de su condición primaria (personas indígenas o personas desplazadas) y más con una diversidad de derechos humanos básicos violentados.

Otro aspecto clave a señalar es que todos los grupos cuentan con subgrupos con problemas particulares, más allá de la problemática de los colectivos principales. Este es el caso, por ejemplo, de las personas con discapacidad psico-social o bien, los desplazados por razones económicas - que, de alguna manera, también son resultado de una migración forzada- e incluso poblaciones específicas de la diversidad sexual.

### **De la Vulnerabilidad de las poblaciones**

Parecería que existen poblaciones cuyos problemas están más en el foco de la opinión pública. Es decir, temas que cuentan con más exposición y, en este sentido, se ponen “de moda”. Esta situación afecta seriamente el tipo y cantidad de apoyos con los que cuenta el resto de los sectores de población en situación de vulnerabilidad.

Otro aspecto importante que destacar es la “variedad” de Derechos Humanos que son violentados. Es decir, parecería existir una “escala de gravedad” en la que algunos sectores ven violentados sus derechos más básicos e indispensables para sobrevivir mientras que otros se encuentran en una lucha por derechos que afectan su bienestar.

En este sentido, contrastan las violaciones al derecho a la vida – a no ponerlo en riesgo - entre población en reclusión en centros penitenciarios con la falta de acceso a agua y servicios de salud básicos para personas y comunidades indígenas, con la falta de garantías para que la población desplazada acceda a sus derechos de educación o económicos, con el derecho a una atención hospitalaria adecuada para las personas de la diversidad sexual.

Aunado a ello, existe frecuentemente la necesidad de una atención integral ante la complejidad de poblaciones específicas como podrían ser los desplazados – personas indígenas o no -.

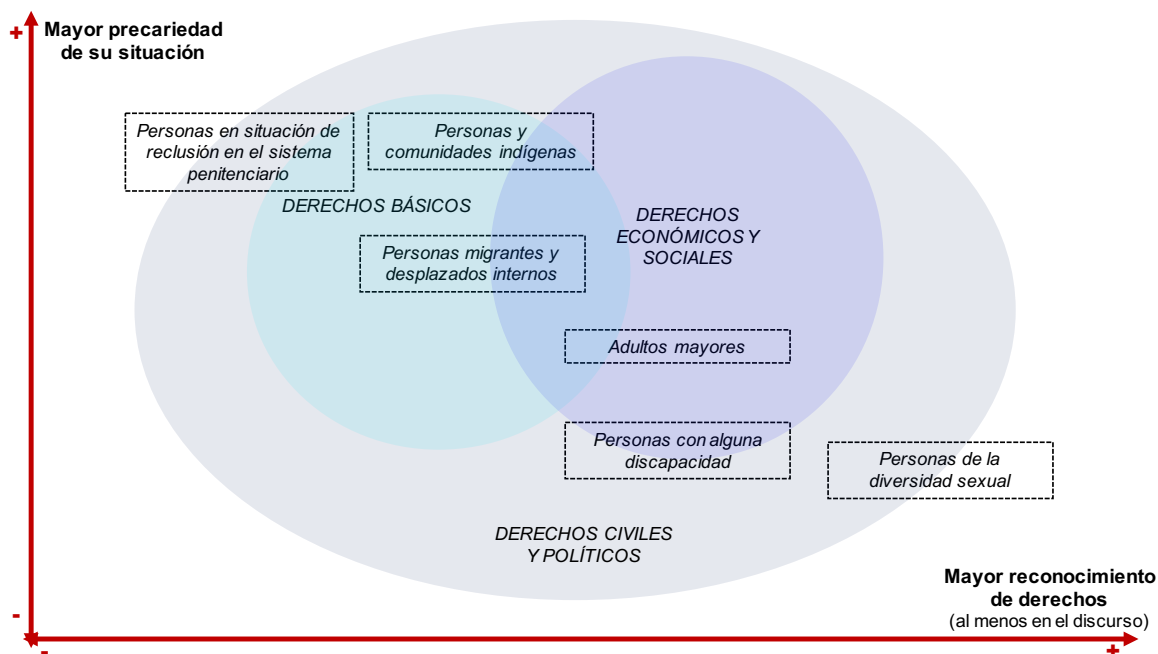
Este es un claro ejemplo en el cual, incluso cuando en todas las poblaciones vulnerables existe una transversalidad de las problemáticas, en todas ellas la marginalidad constituye un serio agravante que refuerza la violación de los Derechos Humanos.

Finalmente, es importante señalar que uno de los objetivos que se busca es la reinserción de estas personas a través de un enfoque adecuado. Éste es el caso, no sólo de población en reclusión en el sistema penitenciario sino incluso de sectores de la población con

discapacidad: “Si se da una desinstitucionalización, entonces hay una inserción adecuada y así ya no llegas a necesitar una reinserción”.

A continuación, se muestra gráficamente las variaciones de derechos humanos entre las diferentes poblaciones en situación de vulnerabilidad.

**Ilustración 4. Variaciones en la situación de Derechos Humanos entre las diferentes poblaciones en situación de vulnerabilidad.**



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas grupales.

### De los actores gubernamentales

#### Principales retos

La impresión generalizada es que el trabajo gubernamental en apoyo a los Derechos Humanos de estas poblaciones en situación de vulnerabilidad se ve afectado no sólo por un tema de presupuesto y falta de personal sino, sobre todo, por una limitada comprensión de las problemáticas que los aquejan: *“Invierten mucho dinero en rampas y con eso atienden a sólo un sector de la población con discapacidad”*.

Como ejemplo, se comentaron los casos de Comisiones que vinculan sectores con problemáticas muy diversas (Una comisión para “grupos vulnerables” que reúne a población con discapacidad y personas indígenas siendo que sus problemáticas son muy distintas), o bien, el caso de una persona indígena que “le dieron un formato” de persona con debilidad mental para solventar los problemas lingüísticos.

Incluso, se critica la falta de coordinación entre las distintas instancias vinculadas en la atención a estas poblaciones. Esta falta de articulación no sólo refuerza la violación de derechos, sino que deriva incluso, en un agravamiento de la condición de la población en situación de vulnerabilidad: *“Hay falta de conexión, coordinación”, “La internación tiene un*

*notorio impacto en menores, genera mayores discapacidades”, “Todas dicen ‘a mí no me corresponde”.*

Por otro lado, la mayoría de los entrevistados considera que no existe una adecuada capacitación ni involucramiento de los funcionarios públicos a cargo, lo que deriva frecuentemente en una respuesta insuficiente.

Pero, es importante señalar las frecuentes acusaciones de falta de empatía y maltrato que experimentan estos sectores en sus intentos por hacer respetar sus derechos: *“Te la pasas mendigando”, “Tienen gerontofobia”.*

Incluso, en ocasiones, se menciona la necesidad de evitar el malestar y enojo de los funcionarios públicos para evitar sanciones directas o indirectas que afecten la labor misma de las OSC: *“Fuimos y no recibimos nada y cuando les decimos se espantan y prácticamente nos cierran la puerta”, “Hay que autolimitarnos para no afectar toda la labor”, “La reacción del gobierno frente a la crítica es sacarte de la jugada”.*

En este sentido, es necesario mencionar que no existe un actor gubernamental en particular que genere estas críticas, sino que se considera un problema de “todo el sistema” que demanda soluciones estructurales: *“Falta visión de cómo atender de manera sistémica”, “Por ejemplo, el tema penitenciario debe insertarse con el sistema de seguridad pública”, “El problema no empieza cuando se cumplen 60 años”.*

De hecho, se comentó que, una parte importante de los esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de estos sectores en situación de vulnerabilidad, se ven limitados por la falta de colaboración real en el diseño de políticas públicas, programas e incluso el marco legal entre OSC y entes gubernamentales: *“Estábamos en un área interna y no se nos consultaba”, “Queremos trabajar juntos y no quieren y nos sacan”, “No hay colaboración, no hay apoyo a proyectos sociales”, “Al sector civil apenas y lo invitan”.*

También se mencionó que, incluso cuando se les da atención, ésta se limita a acciones y espacios muy puntuales para estas poblaciones, lo que genera, paradójicamente, mayor discriminación: *“No se trata de tener servicios sólo para los discapacitados, sino tenerlos en cuenta en los servicios generales”, “El trato diferenciado es discriminación”.*

Finalmente, es importante destacar la participación de estos miembros de las OSC en la promoción de iniciativas de ley. En particular preocupa que muchos de los encargados de diseñar políticas públicas no cuentan con una perspectiva real de los temas que regulan: *“La especificidad debe acompañarse de la diversidad”.*

### **Del marco normativo**

Respecto del marco normativo existe una diversidad de situaciones que limitan el respeto a los Derechos Humanos de las personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, predomina la impresión de que, frecuentemente, los marcos normativos desestiman o bien, incluso legitiman la discriminación.

En algunos casos, se criticó la falta de un marco legal “actualizado” o bien, la no “armonización” de leyes a nivel nacional: *“En algunos códigos civiles todavía se hace referencia a las personas con discapacidad como ‘perturbados en su inteligencia’”, “Las leyes (para la diversidad sexual) varían de estado a estado”, “Hay una ley, pero no existe reglamento”.*

En otros, el marco legal internacional no se ha aplicado - como es el caso de la firma de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad- o bien no se ha firmado - como es la Convención Interamericana para los Derechos de las personas mayores -.

Finalmente, en algunos más sí hay un marco normativo, pero éste “no sirve” o bien, “estorba”, como es el caso de la población desplazada: *“Existe una normatividad de escritorio”, “Leyes que fueron consultadas con la Academia y que acaba uno en un desgaste intentando cumplir con esas leyes y seguir ayudando”.*

Sin embargo, en todos los casos, se reconoció que, sin un marco normativo adecuado, no hay manera de velar por los Derechos Humanos de estos sectores.

Además, su inexistencia afecta seriamente el diseño e implementación de políticas públicas gubernamentales a nivel federal y estatal.

### *Del proceso de Queja*

#### **De la CNDH**

Claramente, el principal reto de la CNDH es el poco conocimiento y comprensión de los Derechos Humanos que tienen de estos sectores poblacionales.

La mayoría de los entrevistados afirma que incluso sus miembros ignoran sus derechos. En este sentido, se considera que la labor de difusión de éstos no ha logrado impactar ni a la población en general ni a las autoridades a cargo de velar por su respeto: *“Se atiende la queja, pero no la difusión del derecho”, “Yo no miro sus esfuerzos de difusión y promoción”, “A los de a pie no les llega ninguna información de la CNDH sobre DH”.*

Ahora bien, en estricto sentido, la principal crítica a la Comisión es el carácter no vinculante de sus recomendaciones. Se comenta que éste debilita su influencia y no contribuye a mejorar de manera definitiva la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad: *“Está mal planteada de origen, no tiene dientes”, “Si funcionara pondríamos quejas”, “Al funcionario le vale, él dice, “yo sigo aquí””.*

De hecho, en algunos casos, se mencionó que la Comisión “ha optado” por una interpretación restringida de sus atribuciones lo cual refuerza la poca eficacia de sus intervenciones.

Se consideró que su labor se ve limitada por el impacto político de sus decisiones, lo que afecta su alcance: *“Tiene un uso político”, “No quiere ser controvertida”, “No es contundente en sus recomendaciones”.*

De igual manera, parecería que también se autolimita en su actuar. Por ejemplo, se comenta que cuenta con la posibilidad de “dar paso al MP si la recomendación no es aceptada” o “convocar a la autoridad para que explique” cuando una recomendación no es atendida y se afirma que rara vez ejerce estos derechos: *“Se pasan las recomendaciones por el arco del triunfo”, “Que no restrinja su actuar, que se empodere de su mandato y de las posibilidades que tiene”, “Hay censura interna”.*

Además, en la medida en que sus recomendaciones sólo toman en cuenta el marco legal imperante, no siempre responden a convenios internacionales o bien, a marcos normativos particulares como el caso de las comunidades indígenas.

Por tanto, muchos entrevistados comentan que, frecuentemente, es más fácil usar la “vía privada” para dar solución a problemas de carácter urgente: ya sea obteniendo respuestas vía “conocidos” o bien, asegurando el apoyo mediante colaboración con otras organizaciones: *“Regresas a la Sociedad Civil para solucionar”, “Los canalizas a otras S.C.”.*

Otros factores que afectan la evaluación de la labor de la Comisión es la percepción de poca eficacia de las comisiones a nivel estatal. Esta situación, aunque no depende directamente de la CNDH, constituye un freno que limita el acceso a los demandantes a los canales nacionales: *“El nombramiento es por parte de los Gobernadores”, “Si no te atienden en la estatal no llegas a la nacional”, “La CNDH debería monitorear, apoyar y capacitar a las estatales, tener un acercamiento real a los estados”.*

Además, se comentó que, en ocasiones, su personal no cuenta con la adecuada capacitación en el tema ni en la problemática particular de las distintas poblaciones vulnerables: *“Desde el policía de la entrada que se te queda viendo”, “Lo que necesitan muchas veces es que los escuchen”, “La insensibilidad con la que te reciben”.*

Incluso, se cuestionó la inserción de la población objetivo en los programas y estructuras de la Comisión donde no siempre están bien representados ni se les otorga la relevancia que demandan: *“El que diseña el programa está en un escritorio por ahí”.*

Finalmente, se señaló la falta de continuidad, sobre todo a nivel estatal, de las personas y proyectos por lo que cada cambio de personal de las Comisiones implica un nuevo comienzo, frenando así acuerdos y logros pasados.

### **Barreras extrínsecas**

El primer aspecto que limita la presentación de una queja ante la CNDH es el foco de la labor de las OSC en mejorar las condiciones de todo un sector y no sólo de individuos concretos. En este sentido, los esfuerzos se concentran en medidas que contribuyan a incidir y apoyar a todo el colectivo.

Esta situación aleja la atención de los casos individuales y la concentra en acciones con mayor incidencia: Difusión, promoción, iniciativas de ley, educación, etc.

En este sentido, el acompañamiento en el levantamiento de quejas parece quedar acotado a aquellas situaciones limítrofes, excepcionales, que lo demandan de manera apremiante: *“Se da un litigio estratégico”, “Trabajas en lo estratégico, las quejas sólo se dan cuando la situación es ya inaceptable”, “Te torna defensivo, reactivo”.*

Además, en menor medida, se comentó que la queja funciona sólo como parte de “los antecedentes” que acompañan casos concretos o como un elemento “más” de presión: *“Es una instancia donde ir a poner una queja como antecedente sin la esperanza de que se resuelva favorablemente”. “Realmente, ¿qué te aporta a ti como Asociación?”.*

Es sólo en el caso de las Asociaciones que trabajan con personas de la diversidad sexual y, en menor medida para los miembros de OSC que apoyan a personas en reclusión en centros penitenciarios, que la queja misma obtiene mayor relevancia.

Parecería que la inclusión de quejas en expedientes sí constituye un factor importante que afecta la evaluación de las autoridades, sobre todo frente a otras instancias nacionales e internacionales: *“La calificación importa”.*

Por tanto, para una parte importante de los casos de violaciones de Derechos Humanos los entrevistados de las OSC optan por dar solución vía la ruta punitiva y no por la ruta de los Derechos Humanos.

Es más, aún en los casos en que la queja se inserta en la labor de acompañamiento para la denuncia de la violación de Derechos Humanos, se comentó que, en ocasiones, se opta por presentarla ante organismos regionales o internacionales para asegurar la observancia de las recomendaciones: *“Fuimos con la Nacional y recibimos nada”, “Cuando vas con la Interamericana ya la sanción pesa”*.

Finalmente, es importante señalar que otro factor clave en la no presentación de quejas es el temor a represalias. Esta situación es de suma importancia en el caso de población en reclusión en centros penitenciarios, personas y comunidades indígenas y desplazados.

En estos casos, el miedo a una posible venganza tanto por parte de actores del crimen organizado -o incluso autoridades -, representa un freno real que impide tomar la ruta de denuncia.

### **Barreras intrínsecas**

En la opinión de los entrevistados, existe una diversidad de razones por las cuales la población afectada en sus derechos no presenta una queja en la CNDH.

En su opinión, existe una ruptura clara entre la violación de derechos humanos de un actor específico, la decisión de levantar la queja, su presentación misma, el desarrollo de ésta y el seguimiento posterior.

En primer lugar, se considera que existe un amplio desconocimiento en torno al tema. Es decir, la población afectada ignora sus derechos además de la posibilidad misma de poder emitir una queja en la CNDH: *“No saben qué es una queja ni qué implica”, “No saben que existe la CNDH, no saben el procedimiento, no saben que tienen derechos exigibles”*.

En segundo lugar, destacan las variables relacionadas con la posibilidad misma de presentar la queja. En este caso, se menciona la limitada cobertura de las oficinas, sobre todo fuera de la CDMX – aunque incluso en la capital– lo que demanda tiempo y dinero para los traslados.

Frecuentemente, las personas que ven violentados sus derechos tampoco tienen acceso a equipo electrónico para presentar la queja de manera digital o bien, no cubren con los requisitos mínimos para hacerlo (como es el caso de la falta de identificación en el caso de las personas desplazadas).

En tercer lugar, y con una gran relevancia, destacan los comentarios que cuestionan la excesiva temporalidad de los trámites. Esta situación afecta la credibilidad misma de la utilidad de la queja, sobre todo en aquellos casos de necesidad apremiante, en población desplazada o bien de mayor edad: *“Procesos muy largos, fueron 4 años”, “Cómo le van a dar seguimiento al proceso si es población en movimiento”, “Seguro dicen ‘dale largas al cabo que ya se va a morir”*.

En cuarto lugar, se menciona que, una vez presentada la queja e incluso, emitida la recomendación, la CNDH no da un seguimiento adecuado al asunto: *“Debería recordarle sus recomendaciones a la autoridad”, “Luego, ¿cómo lo supervisa?, ¿cómo lo verifica?”*.



Es más, se afirma que, esta falta de seguimiento también afecta el desempeño mismo de la CNDH en la valoración de las quejas.

Se comentó que, frecuentemente, se presentan quejas de índole similar que reciben un tratamiento muy diferenciado. Esta situación se interpreta como la falta de control y regulación internos de los estándares con los que se atienden las quejas: *“No hay una garantía de acceso igualitario para una respuesta igualitaria cuando el caso es similar, no existe criterio de igualdad”, “Parece que olvida sus propias recomendaciones”*.

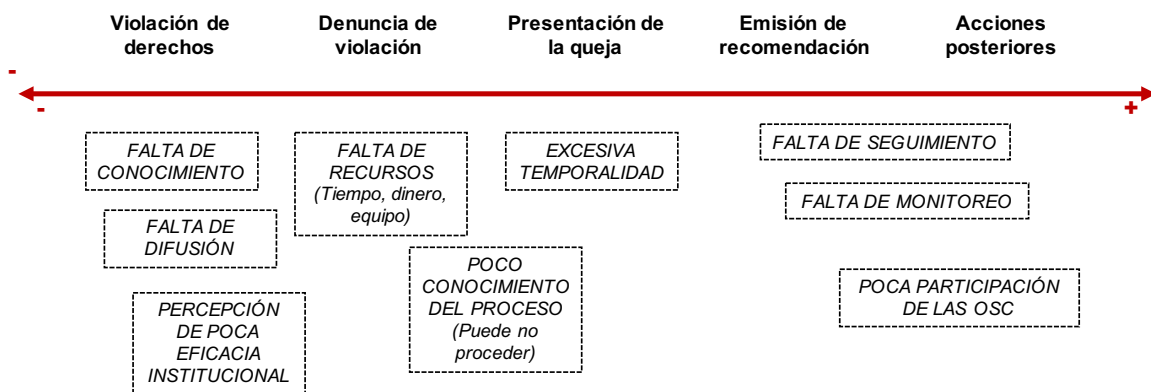
Ahora bien, es importante señalar que, en ocasiones, no queda clara la no procedencia de algunas denuncias por lo que se genera la impresión de que la CNDH “no hace caso”.

Finalmente, es importante mencionar que parecería haber un desfase entre las temáticas de las quejas que recibe la CNDH y el tipo de problemáticas que más aquejan a estas poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Por ejemplo, el número de quejas respecto de la falta de acceso a servicios de salud de personas y comunidades indígenas no corresponden a las verdaderas prioridades en la atención a este sector. Lo mismo seguramente ocurre con otros sectores. En este sentido, parece que la queja no es el único medio para dar cuenta de la violación de Derechos Humanos por la cantidad de frenos y barreras que existen para su presentación.

En la siguiente gráfica se muestran las barreras y frenos identificadas por los participantes en los grupos, para la presentación de quejas.

**Ilustración 5. Barreras y obstáculos para la presentación de quejas.**



**Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas grupales.**

### **Expectativas de seguimiento**

En la medida en que la principal crítica a la atención de quejas de la CNDH es su carácter no vinculatorio, los entrevistados plantearon diversas recomendaciones para paliar esta situación:

La realización de mesas de trabajo con las OSC donde se logre avanzar en la defensa de los Derechos Humanos de las distintas poblaciones en situación de vulnerabilidad a partir de las problemáticas que derivaron en quejas presentadas.

También se mencionó que sería importante que la CNDH - como parte colateral de su labor - estuviera atenta a la evaluación y monitoreo de las políticas y programas establecidos para velar por el respeto a los derechos humanos: “*Monitorear, verificar y coordinar*”.

### Consideraciones finales y primeras recomendaciones

El foco de los miembros de las OSC entrevistados está puesto en el respeto a los Derechos Humanos y no en la mera defensa de la no-discriminación.

Es decir, se trata de un enfoque de integración, de inserción, con una visión comunitaria de largo plazo, de carácter proactivo y no meramente reactivo.

Para ello, la clave reside en una adecuada comprensión de las problemáticas que aquejan a los distintos grupos en situación de vulnerabilidad. Es a partir de ésta que el enfoque de protección de Derechos Humanos puede realmente lograr un cambio de paradigma y, con ello, obtener un carácter preventivo.

Además, es importante comprender que el énfasis de las OSC está puesto en el beneficio colectivo y no en la atención a problemáticas individuales.

Bajo esta mirada, se inserta la expectativa generalizada de que la CNDH tenga un rol que vaya más allá de velar por la no violación de derechos y abarque además una mejor coordinación de esfuerzos de las distintas agencias gubernamentales.

Se espera, por tanto, una labor de monitoreo de programas y políticas públicas y una profunda capacitación de funcionarios.

De igual manera, se desea un mayor vínculo con instancias judiciales que le permita ir más allá de las recomendaciones actuales que poco impacto tienen en mejorar la situación de estas poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En el caso concreto de la queja misma, además de la percepción generalizada de eficacia limitada, existen barreras previas, durante y posteriores a su presentación que frenan su potencial.

La percepción misma de la eficacia de la queja y la credibilidad de su impacto en el mejoramiento de los derechos de las poblaciones afectadas es uno de los principales retos.

Además, una parte importante de los problemas relacionados con la presentación de la queja derivan del proceso mismo (requisitos, tiempos y trámites) y de la percepción de falta de seguimiento, incluso al interior de la CNDH de manera posterior.

En este sentido, algunas medidas que podrían paliar estas percepciones son: Una mayor difusión de casos exitosos, una revisión exhaustiva del proceso – en tiempo y forma – para agilizarlo y, sobre todo, un mayor trato empático con los quejosos y afectados en la institución.

### Análisis cuantitativo general

A continuación, se muestra de manera general los resultados cuantitativos del análisis del proyecto, considerando conceptos básicos que permiten identificar el proceso de atención de las quejas que presenta la ciudadanía ante la Comisión, a través de sus diferentes unidades administrativas. De manera específica, por cada grupo evaluado se presentarán en los siguientes apartados.

*Del desarrollo de la revisión cuantitativa.*

**Ilustración 6. Integración de expedientes por año de registro 2015-2017**

<b>Años</b>	<b>Todos los expedientes</b>	<b>% distribución</b>	
<b>2015</b>	<b>9,980</b>	<b>34.8</b>	<b>26.6</b>
<b>2016</b>	<b>9,408</b>	<b>32.8</b>	<b>25.1</b>
<b>2017</b>	<b>9,331</b>	<b>32.5</b>	<b>24.9</b>
<b>Suma</b>	<b>28,719</b>	<b>100.0</b>	<b>76.6</b>
<b>2018</b>	<b>8,784</b>		<b>23.4</b>
<b>Total</b>	<b>37,503</b>		<b>100.0</b>

Fuente: Base de datos proporcionada por la CNDH

De la base de datos proporcionada por la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia, con corte al 21 de diciembre de 2018, se determinó el número de expedientes que tienen registrados por año. De 2015 a 2017 suman 28,719 expedientes con un promedio de más de 9,300 expedientes por año. En el año 2018, a la fecha de corte se habían registrado casi 8,800 expedientes lo cual nos marca una tendencia similar de número de expedientes registrados.

Año	Todos los expedientes	Personas migrantes desplazadas internas	Personas con discapacidad	Población y comunidades indígenas	Personas en situación de reclusión	Personas adultas mayores	Personas de la diversidad sexual	Suma 6 grupos
2015	9,980	100	205	126	2,074	1,052	25	3,582
2016	9,408	94	192	110	2,268	1,011	30	3,705
2017	9,331	80	238	106	677	1,281	24	2,406
Suma	28,719	274	635	342	5,019	3,344	79	9,693
2018	8,784	74	256	74	356	1,296	14	2,070
Total	37,503	348	891	416	5,375	4,640	93	11,763
% suma	99100.0	0.93	2.4	1.1	14.3	12.4	0.2	31.4
2015%	34.8	1.0	2.1	1.3	20.8	10.5	0.3	35.9
2016%	32.8	1.0	2.0	1.2	24.1	10.7	0.3	39.4
2017%	32.5	0.9	2.6	1.1	7.3	13.7	100.0	25.8

Fuente: Base de datos proporcionada por la CNDH

Después de desplegar la base de datos proporcionada, se procedió a identificar los expedientes que correspondían a cada grupo comprometido en el proyecto. Para ello, se consultó a los responsables de la base de datos, quienes proporcionaron las claves alfabéticas utilizadas para integrar los grupos, aclarando que, para los grupos de Personas Adultas Mayores, Personas con discapacidad, Personas desplazadas internas y Personas de la diversidad sexual, tenían que utilizarse filtros con “palabras clave” que permitieran una mejor identificación e integración.

La participación porcentual que tiene cada grupo con relación al total de expedientes registrados y el total de cada uno de los años 2015-2017, determinó lo siguiente:

El grupo que más quejas tuvo, según registros Personas en situación de reclusión con 5,019 quejas, que representaron el 14.3 por ciento 9,693 registros del periodo. Destaca en esto que la CNDH asignó personal para acudir a los reclusorios y así observar situaciones vinculadas con el respeto de los derechos humanos y recibir las quejas directamente de las personas reclusas.

**Ilustración 7. Motivo de conclusión de la queja**

Motivo de conclusión	General	Transversal	Personas desplazadas internas	Personas con discapacidad	Población y comunidades indígenas	Personas en situación de reclusión	Personas adultas mayores	Personas de la diversidad sexual	Otros
ACUMULACION	966	9	18	6	6	362	40	2	542
CONCILIACIÓN	510	6	4	3	4	334	11	2	158
DESISTIMIENTO DEL QUEJOSO	145	1	2	3	1	12	12	0	116
DURANTE EL TRAMITE RESPECTIVO	14,705	167	48	364	83	2,858	2,360	41	9,120
FALTA DE INTERES PROCESAL DEL QUEJOSO	115	2	1	2	3	2	11	0	98
NO COMPETENCIA	58	4	0	2	8	10	4	0	38
ORIENTACIÓN	11,676	149	145	259	150	1,222	1,216	30	8,809
POR NO EXISTIR MATERIA	4,840	61	56	140	89	174	469	14	3,962
RECOMENDACIÓN	119	1	3	2	13	15	3	0	84
RECOMENDACIÓN POR VIOLACIÓN GRAVE	7	0	2	0	0	0	1	0	4
En trámite	4,362	48	69	110	59	386	513	4	3,269
<b>Total</b>	<b>37,503</b>	<b>448</b>	<b>348</b>	<b>891</b>	<b>416</b>	<b>5,375</b>	<b>4,640</b>	<b>93</b>	<b>26,200</b>

Fuente: Base de datos proporcionada por la CNDH

De los 37,503 expedientes que tiene la queja, 4,362 un 11.6 por ciento, estaban en trámite a la fecha de la evaluación, esto nos da que fueron concluidos 33,141 un 88.4 por ciento. De los concluidos, la mayoría se atiende durante el trámite de la atención de la queja 44.3 por ciento, por orientación 35.2 por ciento y por no existir materia 14.6 por ciento, entre estos tres rubros acumulan un 94.1 por ciento concluidos. De la diferencia, 5.9 por ciento, solo 126 un 0.4 por ciento generaron recomendaciones, y de estas 7 únicamente se consideraron violación grave, que representan 0.02 por ciento del total concluido.

**Ilustración 8. Principales 10 autoridades presuntamente responsables con más violaciones a grupos vulnerables del estudio.**

Autoridad	Personas adultas mayores	Víctimas de Desplazamiento forzado	Pueblos y comunidades Indígenas	Personas con Discapacidad	Personas de la diversidad sexual	Personas en situación de Reclusión	Casos de grupos vulnerables	Todos los expedientes
Instituto Mexicano del Seguro Social.	1308 (28.19%)	25 (7.18%)	27 (6.49%)	244 (27.38%)	11 (11.83%)	12 (0.22%)	1578 (13.96%)	6892 (18.00%)
Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación	12 (0.26%)	11 (3.16%)	49 (11.78%)	5 (0.56%)	20 (21.51%)	3167 (58.92%)	3178 (28.12%)	3292 (8.00%)
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	670 (14.44%)	7 (2.01%)	2 (0.48%)	94 (10.55%)	5 (5.38%)	3 (0.06%)	764 (6.76%)	2618 (6.00%)
Policía Federal de la Secretaría de Gobernación	25 (0.54%)	51 (14.66%)	14 (3.37%)	7 (0.79%)	3 (3.23%)	724 (13.47%)	801 (7.09%)	1829 (4.00%)
Instituto Nacional de Migración de la Secretaría De Gobernación.	13 (0.28%)	27 (7.76%)	4 (0.96%)	8 (0.90%)	6 (6.45%)	3 (0.06%)	60 (0.53%)	1743 (4.00%)
Secretaría de Educación Pública.	18 (0.39%)	11 (3.16%)	8 (1.92%)	90 (10.10%)	5 (5.38%)	0 (0.00%)	126 (1.11%)	1730 (4.00%)
Procuraduría General de la República.	37 (0.80%)	49 (14.08%)	32 (7.69%)	10 (1.12%)	2 (2.15%)	521 (9.69%)	615 (5.44%)	1639 (4.00%)
Secretaría de la Defensa Nacional.	22 (0.47%)	31 (8.91%)	32 (7.69%)	9 (1.01%)	3 (3.23%)	340 (6.33%)	410 (3.63%)	1380 (3.00%)
No fue posible Determinar Autoridad Responsable.	59 (1.27%)	18 (5.17%)	15 (3.61%)	10 (1.12%)	4 (4.30%)	222 (4.13%)	310 (2.74%)	1197 (3.00%)
Secretaría de Desarrollo Social.	474 (10.22%)	4 (1.15%)	38 (9.13%)	15 (1.68%)	3 (3.23%)	0 (0.00%)	500 (4.42%)	868 (2.00%)

NOTA: LA SUMA DE LOS CASOS NO ES ARITMÉTICA POR LOS CASOS DE TRANSVERSALIDAD.

Fuente: Base de datos proporcionada por la CNDH

En los grupos seleccionados como vulnerables, se seleccionaron las autoridades federales, ámbito de la CNDH, con un mayor número de quejas como presuntas responsables de violar los derechos humanos. Las principales en orden decreciente fueron: Instituto Mexicano del Seguro Social, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Policía Federal de la Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración de la Secretaría De Gobernación, Secretaría de Educación Pública, Procuraduría General de la República., Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Desarrollo Social.

La prestación de servicios médicos destaca aquí ya que dos entidades prestadoras el IMSS y el ISSSTE, presentan un mayor número de quejas, sobre todo por personas adultas mayores, personas discapacitadas y personas de la diversidad sexual, los otros grupos es menor ya que la mayoría de esas personas no tienen seguridad social.

En materia de seguridad personal y protección jurídica presentan mayores denuncias: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, Policía Federal de la Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, y Secretaría de la Defensa Nacional, sintiéndose afectadas las personas en situación de reclusión, las personas víctimas de desplazamiento forzado, que corresponden en su mayoría a población indígena.

Esto establece áreas de oportunidad para difusión de los derechos humanos que los protegen, así como para generar convenios con estas autoridades para que mejoren su respuesta a la población en general y en especial a estos grupos con mayor vulnerabilidad.

**Ilustración 9. Principales 10 derechos violados por grupo vulnerable del estudio.**

Derecho Violado	Personas adultos mayores	Víctimas de desplazamiento forzado interno	Pueblos y comunidades indígenas	Personas con discapacidad	Personas de la diversidad sexual	Personas en situación de reclusión	Casos de estudio	Todos los expedientes
Derecho a la Seguridad Jurídica	2036 (43.88%)	277 (79.60%)	381 (91.59%)	417 (46.80%)	56 (60.22%)	2164 (40.26%)	5019 (44.40%)	18602 (49.00%)
Derecho a la Protección de la Salud	1588 (34.22%)	27 (7.76%)	54 (12.98%)	264 (29.63%)	19 (20.43%)	2090 (38.88%)	3949 (34.94%)	9589 (25.00%)
Derecho a la Legalidad	497 (10.71%)	54 (15.52%)	34 (8.17%)	56 (6.29%)	5 (5.38%)	556 (10.34%)	1155 (10.22%)	4273 (11.00%)
Derecho al Trato Digno	286 (6.16%)	77 (22.13%)	175 (42.07%)	47 (5.27%)	15 (16.13%)	744 (13.84%)	1199 (10.61%)	3287 (8.00%)
No Se Puede Determinar	253 (5.45%)	32 (9.20%)	20 (4.81%)	50 (5.61%)	7 (7.53%)	313 (5.82%)	648 (5.73%)	2910 (7.00%)
Derecho a la Integridad y Seguridad Personal	21 (0.45%)	54 (15.52%)	53 (12.74%)	9 (1.01%)	8 (8.60%)	899 (16.73%)	989 (8.75%)	2221 (5.00%)
Derecho a La Educación	2 (0.04%)	10 (2.87%)	13 (3.13%)	88 (9.88%)	2 (2.15%)	4 (0.07%)	110 (0.97%)	1385 (3.00%)
Derecho De Petición	196 (4.22%)	6 (1.72%)	26 (6.25%)	26 (2.92%)	3 (3.23%)	29 (0.54%)	265 (2.34%)	1019 (2.00%)
Derecho a La Libertad	57 (1.23%)	16 (4.60%)	18 (4.33%)	4 (0.45%)	1 (1.08%)	93 (1.73%)	172 (1.52%)	787 (2.00%)
Derecho a La Igualdad	46 (0.99%)	4 (1.15%)	37 (8.89%)	70 (7.86%)	5 (5.38%)	28 (0.52%)	155 (1.37%)	665 (1.00%)

Fuente: Base de datos proporcionada por la CNDH

Los 10 derechos violados, de estos seis grupos establecidos, fueron: Derecho a la Seguridad Jurídica, Derecho a la Protección de la Salud, Derecho a la Legalidad, Derecho al Trato Digno, Derecho a la Integridad y Seguridad Personal, Derecho a La Educación, Derecho de Petición, Derecho a la Libertad, y Derecho a la Igualdad.

Con relación a las unidades federales responsables, los derechos violados se enfocan más a la seguridad de las personas, siendo los adultos mayores y las personas que están en situación de reclusión. Los derechos a la protección de la salud y trato digno es una queja sensible en todos los grupos, que como se menciona en el cuadro anterior deben implementarse estrategias para la mejora de los servicios que prestan el personal de las instituciones de salud.

**Ilustración 10. Tiempos de conclusión de expedientes 2015-2017.**

Categoría	General	Transversales	Personas desplazadas internas	Personas discapacitadas	Poblaciones y comunidades indígenas	Personas en situación de reclusión	Personas adultas mayores	Personas de la diversidad sexual	Suma grupos	% participación sin trámite	Otros
Expediente en trámite	4362	48	69	110	59	386	513	4	1189		3269
Menos de 1 mes	7177	50	21	162	16	395	1255	17	1916	17.4	5362
Más de 1 mes y hasta 3 meses	9727	92	78	238	63	1309	1310	21	3111	28.2	6804
Más de 3 meses y hasta 6 meses	8469	120	77	196	120	1696	843	32	3084	28.0	5627
Más de 6 meses y hasta 9 meses	3463	74	38	79	83	748	302	8	1332	12.1	2280
Más de 9 meses y hasta 1 año	1491	31	19	47	31	305	138	4	575	5.2	981
Más de 1 año	2814	33	46	59	44	536	279	7	1004	9.1	1877
<b>Total</b>	<b>37503</b>	<b>448</b>	<b>348</b>	<b>891</b>	<b>416</b>	<b>5375</b>	<b>4640</b>	<b>93</b>	<b>12211</b>	<b>100.0</b>	<b>26200</b>
Porcentajes		3.7	2.8	7.3	3.4	44.0	38.0	0.8	100.0		
Suma sin trámite	33141	400	279	781	357	4989	4127	89	11022		22931
Porcentajes sin considerar los en trámite		3.6	2.5	7.1	3.2	45.3	37.4	0.8	100.0		

Fuente: elaboración propia tomada de la base de datos de la CNDH.

Como se estableció en el proyecto, el desarrollo de la evaluación correspondería al periodo 2015-2017, sin embargo, considerando el momento de inicio de los trabajos se tomó con corte al 21 de diciembre de 2018 para ver la conclusión de los expedientes hasta dicha fecha. En la tabla, se establece que para medir el tiempo de conclusión de los trámites se

establecieron seis rangos para identificar la atención en cada uno de los seis grupos vulnerables, que se listan en la primera columna, la cual también integra en “otros” a los demás sujetos no identificados con esos grupos, pero que si forman parte de la base de datos.

La selección de rangos permite observar el número de expedientes y el tiempo de atención en cada uno de los grupos, rangos que van de un mes hasta más de un año para resolverse, esto sin considerar la problemática que se tiene para atender cada caso y que derivado de ella genera un clasificación específica que se observa en la tabla VI para resolución de los casos como: acumulación, conciliación, desistimiento del quejoso, durante el trámite respectivo, falta de interés procesal del quejoso, no competencia, orientación, por no existir materia, recomendación, y recomendación por violación grave.

Como se observa, de 37,503 expedientes solo se consideran 12,211 correspondientes a los seis grupos establecidos como vulnerables, que incluyen la transversalidad entre ellos. La distribución porcentual de número de expedientes que corresponde a dichos grupos - definidos como “sujetos” por la CNDH para efectos de control-, se establece como sigue: Personas desplazadas internas 2.8, personas discapacitadas 7.3, Poblaciones y comunidades indígenas 3.4, personas en situación de reclusión 44.0 Personas adultas mayores 38.0 personas de la diversidad sexual 0.8 por ciento. Quienes más participan en la transversalidad son las personas adultas mayores. Al periodo solo 1,189 expedientes de estos grupos estaban en trámite.

Con relación con los periodos de conclusión de la atención de la queja el control de expedientes, de acuerdo con la base de datos proporcionada, y los periodos posteriormente corroborados en la revisión directa de expedientes, se establece que estos son muy variables con base a la problemática que presentan, al tipo de queja que se identifica y clasifica de origen, así como los elementos que aportan los quejosos para atenderla y la responsabilidad que asumen las autoridades probablemente responsables para su seguimiento y conclusión de esta, por lo que no hay un estándar para su atención y conclusión.

Como se comentó en otro momento, son diferentes los motivos y las denominaciones que se dan a los tipos de atención de las quejas, como: conciliación, desistimiento del quejoso, durante el trámite respectivo, falta de interés procesal del quejoso, no competencia orientación por no existir materia, recomendación, remisión, y recomendación por violación grave. Los que tienen mayor porcentaje en su conclusión por el tipo de atención, considerando solo los seis grupos en evaluación y los expedientes concluidos son: “durante el trámite respectivo” con 39.2 por ciento, le siguen “orientación” con 31.1 por ciento, y “por no existir materia” con 12.9 por ciento, el resto son menores al uno por ciento.

La carga por número de quejas presentadas y expedientes registrados es para: Personas en situación en reclusión, Personas adultas mayores, Personas discapacitadas, Población y comunidades indígenas, Personas en situación de reclusión y un menor número identificado para las Personas de la diversidad sexual.

De acuerdo al número de expedientes concluidos por rango, el mayor porcentaje corresponde a los atendidos de “más de un mes y hasta tres meses” con un 28.2 por ciento, le siguen los de “más de tres meses y hasta seis meses”, después están “los de menos de un mes” con 17.4 por ciento, los de “más de seis meses y hasta nueve meses” con 12.1 por



ciento, con “más de un año” llegaron a un 9.1 por ciento, y concluimos con los que se llevaron de “más de nueve meses a un año con 5.2 por ciento. Estando dentro del rango de 90 días de atención un 45.6 por ciento y con más de un año menos del diez por ciento, reiterando que sin que se considere la problemática que pudieron presentar estas quejas para su documentación por el quejoso, seguimiento interno y/o atención de las autoridades federales, estatales o municipales para dar respuesta a los solicitado por la CNDH.

**Ilustración 11. Expedientes en trámite**

Año	Adultos mayores	Población y comunidades indígenas	Personas desplazadas internas	Personas con discapacidad	Personas en situación de reclusión	Personas desplazadas internas	Casos de Transversalidad	Total
<b>2015</b>	8	1	21	4	0	3	2	39
<b>2016</b>	16	1	95	3	0	10	4	129
<b>2017</b>	106	15	93	23	0	15	7	259
<b>Suma</b>	<b>130</b>	<b>17</b>	<b>209</b>	<b>30</b>	<b>0</b>	<b>28</b>	<b>13</b>	<b>427</b>
<b>2018</b>	383	42	177	80	4	41	35	762
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>59</b>	<b>386</b>	<b>110</b>	<b>4</b>	<b>69</b>	<b>48</b>	<b>1189</b>

Respecto a los expedientes en trámite a la fecha del corte mencionado la fecha de atención será posterior a los rangos que se establecieron para evaluar los tiempos de conclusión, ya que 39 provienen de 2015, 129 de 2016, 259 corresponden a 2017.

## Muestreo de los seis grupos en situación de vulnerabilidad

**Ilustración 12. Selección estratificada de muestra de expedientes para análisis cuantitativo.**

Grupo vulnerable	Desplazados		Discapacitados		LGBT		Adulto mayor		Indígenas		Reclusos	
	N	n	N	n	N	n	N	n	N	n	N	n
Inconcluso	98	4	110	4	4	4	513	3	59	4	386	4
Acumulación	30	4	6	4	2	2	40	3	6	3	362	4
Conciliación	5	4	3	3	2	2	11	3	4	3	334	3
Desistimiento del quejoso	1	1	3	3	0	0	12	3	1	1	12	3
Durante el trámite respectivo	57	4	364	5	41	9	2360	4	83	4	2858	4
Falta de interés procesal	1	1	2	2	0	0	11	3	3	3	2	2
No competencia	0	0	2	2	0	0	4	3	8	3	10	3
Orientación	248	5	259	4	30	8	1216	4	150	4	1222	4
Por no existir materia	132	4	140	4	14	8	469	3	89	4	174	3
Recomendación	4	4	2	2	0	0	3	3	13	4	15	3
Recomendación por violación grave	2	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0

Grupo vulnerable	Desplazados		Discapacitados		LGBT		Adulto mayor		Indígenas		Reclusos	
Total	578	33	891	33	93	33	4640	33	416	33	5375	33

En la Tabla 1 se resume la distribución muestral por grupo vulnerable y por motivo de conclusión. Las N están calculadas de acuerdo con la base de datos de CNDH, excepto en el grupo de desplazados y LGBT que se calcularon en el segundo entregable.

También se listan los expedientes existentes en la base de datos (N) y los expedientes seleccionados (n) por grupo vulnerable y motivo de conclusión

**Ilustración 13. Listado de expedientes de los expedientes muestreados y seleccionados**

Personas desplazadas internas	Personas adultas mayores	Poblaciones y comunidades indígenas	Personas de la diversidad sexual	Personas con discapacidad	Personas en reclusión en el Sistema Penitenciario
2016/3680	2015/392	7381/2015	2015/3100	5068/2018	3352/2015
2016/3995	2015/1256	8540/2017	2015/3413	4837/2018	5138/2016
2017/8706	2015/2689	6249/2017	2015/5402	3735/2018	6159/2017
2017/9262	2015/3122	0756/2016	2015/8800	6668/2018	7963/2017
2016/4301	2015/6280	2791/2017	2016/404	4270/2015	1002/2015
2016/5136	2015/6432	9262/2017	2016/1336	1219/2016	1669/2016
2015/3726	2015/6443	7538/2015	2016/1929	6856/2016	3201/2016
2016/1724	2015/6575	0334/2016	2016/2669	9289/2015	1440/2017
2016/2437	2015/7656	1807/2016	2016/2996	2488/2015	2657/2017
2016/3903	2015/8432	8171/2016	2016/5021	3187/2015	4394/2015
2017/6603	2015/8840	0051/2018	2016/5442	8165/2016	8511/2015
2017/7398	2015/8994	2176/2015	2016/7976	0110/2016	2168/2016
2018/3781	2016/1	8763/2016	2017/1368	5717/2016	3966/2016
2018/4158	2016/1702	4229/2017	2017/1434	9258/2017	0704/2017
2015/4220	2016/3729	5460/2017	2017/3020	6010/2016	0790/2018
2015/4540	2016/5790	4541/2015	2017/4080	3272/2015	2372/2015
2015/8331	2016/5989	6372/2017	2017/9123	2973/2017	3324/2015
2016/2012	2016/8018	0285/2015	2015/4138	1440/2016	2973/2016
2016/8188	2017/1068	4193/2016	2015/7918	0584/2015	3831/2016
2017/1697	2017/1143	4637/2017	2016/4086	7566/2018	1364/2017
2016/333	2017/2285	1885/2015	2016/7083	8827/2015	3412/2017
2016/8079	2017/4793	4321/2016	2016/8126	1592/2015	1767/2015
2016/326	2017/4869	7689/2017	2017/2526	5325/2015	212/2015
2016/4013	2017/5857	7046/2015	2017/2645	7886/2017	1463/2016
2017/4471	2017/6158	0250/2015	2017/2701	4259/2016	3546/2016
2018/3799	2017/6421	1079/2016	2017/2968	6670/2016	0898/2017
4/2016/7971	2017/7373	3262/2017	2018/1638	7178/2016	6162/2017
5/2015/2374	2017/8212	5606/2016	2018/2056	2365/2015	1887/2015
0204/2016	2018/95	2799/2015	2018/2540	1255/2015	1079/2016
2439/2016	2018/400	4585/2016	2015/760	2757/2017	4608/2017

	2018/3722	3843/2017	2015/1045	3453/2018	0885/2015
	2018/7566	1300/2015	2016/8263	0632/2015	5138/2016
	2015/130	2276/2016	2018/4123	5219/2017	3042/2017

Una vez estimado el número de expedientes, los investigadores de cada grupo vulnerable discutieron la narrativa de hechos de los 33 expedientes para determinar si pertenecen al grupo y seleccionaron 10 de los expedientes de priorizando aquellos con transversalidad. La **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** contiene los números de expedientes por grupo vulnerable muestreados y la Tabla 3 los seleccionados

#### Ilustración 14. Selección de expedientes

Personas adultas mayores		Personas de la diversidad sexual		Poblaciones y comunidades indígenas		Personas desplazadas internas		Personas Discapacitadas		Personas en reclusión en el sistema penitenciario	
Expediente	Tipo de caso	Expediente	Tipo de caso	Expediente	Tipo de caso	Expediente	Tipo de caso	Expediente	Tipo de caso	Expediente	Tipo de caso
2015/3122	Orientación	2015/3100	Durante el trámite respectivo	7046/2015	Orientación	2017/8706	Inconcluso	2018/5068	Inconcluso	3352/2015	Inconcluso
2015/6432	Conciliación	2015/3413	Durante el trámite respectivo	8171/2016	Conciliación	9262/2017	Inconcluso	2015/4270	Acumulación	6159/2017	Inconcluso
2015/7656	Por no existir materia	2015/5402	Durante el trámite respectivo	5606/2016	Por no existir materia	4301/2016	Inconcluso	2016/5717	Desistimiento	1440/2017	Acumulación
2015/8840	No competencia	2016/1929	Durante el trámite respectivo	0285/2015	No competencia	1724/2016	Orientación	2016/6010	Durante el trámite respectivo	2168/2016	Conciliación
2016/8018	Recomendación	2016/4086	Orientación	1300/2015	Recomendación	2437/2016	Orientación	2018/7566	Falta de interés procesal	0790/2018	Conciliación
2017/1068	Acumulación	2017/1368	Durante el trámite respectivo	1807/2016	Acumulación	3903/2016	Orientación	2017/7886	Orientación	2372/2015	Durante el trámite respectivo

2017/ 1143	Durante el trámite respectivo	2017/ 4080	Duran te el trámite e respe ctivo	5460/ 2017	Durante el trámite respectivo	4013/ 2016	Por no existir materi a	2015/ 3272	Durant e el trámite respect ivo	3546/ 2016	Orientaci ón
2017/ 2285	Desistimi ento	2017/ 2968	Orient ación	0051/ 2018	Desistimi ento	3799/ 2018	Por no existir materi a	2016/ 1219	Acumul ación	1887/ 2015	Por no existir materia
2017/ 8212	Inconclu so	2017/ 9313	Orient ación	9262/ 2017	Inconclu so	8331/ 2015	Orient ación	2018/ 3735	Inconcl uso	4608/ 2017	Por no existir materia
2018/ 7566	Falta de interés procesal	2018/ 4123	Por no existir materi a	4541/ 2015	Falta de interés procesal	4540/ 2015	Orient ación	2016/ 6670	Orienta ción	3042/ 2017	Recome ndación

### Autoridades involucradas

En la selección muestral, se encuentran las siguientes autoridades involucradas, listadas en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

La discusión de los resultados por grupo se encuentra en la sección correspondiente.

Tabla 1. Autoridades presuntamente responsables de la muestra de expedientes.

Grupo	Autoridad	Expedientes
Adultos Mayores	Comisión Ejecutiva De Atención a Víctimas	3
	Instituto Mexicano Del Seguro Social.	3
	Instituto De Seguridad y Servicios Sociales De Los Trabajadores Del Estado.	2
	Gobernador Constitucional Del Estado De Chiapas.	2
	H. Ayuntamiento De Chenalhó, Chiapas.	2
	H. Ayuntamiento De Chalchihuitán, Chiapas.	1
	Gobernador Constitucional Del Estado De Guerrero.	1
	H. Ayuntamiento De Chicomuselo, Chiapas.	1
	H. Ayuntamiento De Ciudad Altamirano, Guerrero	1
	H. Ayuntamiento De San Juan Bautista Valle Nacional, Oaxaca.	1
	Comisión Para La Regularización De La Tenencia De La Tierra De La Secretaría De Desarrollo Social	1
	Fiscalía General Del Estado De Chiapas	1
	Comisión Nacional Para El Desarrollo De Los Pueblos Indígenas	1
	Comisión Nacional Para La Protección y Defensa De Los Usuarios De Servicios Financieros	1
	Instituto Del Fondo Nacional De La Vivienda Para Los Trabajadores.	1
	Instituto Nacional De Las Personas Adultas Mayores	1
	No Fue Posible Determinar Autoridad Responsable.	1
	Policía Federal De La Secretaría De Gobernación	1
	Procuraduría General De Justicia Del Estado De Chiapas.	1
	Procuraduría General De Justicia Del Estado De Oaxaca.	1
	Procuraduría General De La República.	1
	Secretaría De Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1
	Secretaría De Desarrollo Social.	1
	Secretaría De La Defensa Nacional.	1
	Secretaría De Marina.	1
	Secretaría De Relaciones Exteriores.	1
	Secretaría De Salud Del Estado De Chiapas.	1
	Secretaría De Seguridad Pública Del Estado De Chiapas.	1
Secretaría General De Gobierno Del Estado De Oaxaca.	1	

Desplazado Forzado Interno	Comisión Ejecutiva De Atención a Víctimas	3
	Gobernador Constitucional Del Estado De Chiapas.	3
	Comisión Nacional Para El Desarrollo De Los Pueblos Indígenas	2
	H. Ayuntamiento De Chenalhó, Chiapas.	2
	H. Ayuntamiento De Chalchihuitán, Chiapas.	1
	Gobernador Constitucional Del Estado De Guerrero.	1
	H. Ayuntamiento De Ciudad Altamirano, Guerrero	1
	H. Ayuntamiento De Chicomuselo, Chiapas.	1
	Comisión Federal De Electricidad.	1
	Fiscalía General Del Estado De Chiapas	1
	Secretaría De Salud Del Estado De Chiapas.	1
	Secretaría De Marina.	1
	Secretaría De La Defensa Nacional.	1
	Secretaría De Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1
	Procuraduría General De La República.	1
	Procuraduría General De Justicia Del Estado De Chiapas.	1
	H. Ayuntamiento De Zinacantán, Chiapas.	1
Secretaría De Seguridad Pública Del Estado De Chiapas.	1	
Persona con discapacidad	Instituto Mexicano Del Seguro Social.	2
	Procuraduría General De Justicia Del Estado De México.	1
	Policía Federal De La Secretaría De Gobernación	1
	Secretaría De La Defensa Nacional.	1
	Secretaría De Educación Pública.	1
	Secretaría De Relaciones Exteriores.	1
	Fiscalía General Del Estado De Tabasco	1
	Centro Federal De Readaptación Social N° 14 Cps Durango	1
	Comisión Ejecutiva De Atención a Víctimas	1
	H. Ayuntamiento De Ciudad Altamirano, Guerrero	1
	Gobernador Constitucional Del Estado De Guerrero.	1
	Gobernador Constitucional Del Estado De Hidalgo.	1
	Sistema Estatal Para El Desarrollo Integral De La Familia De Hidalgo	1
	Sistema Estatal Para El Desarrollo Integral De La Familia De Sonora.	1

Persona de la comunidad LGBT	Instituto Mexicano Del Seguro Social.	2
	No Fue Posible Determinar Autoridad Responsable.	2
	Instituto De Seguridad y Servicios Sociales De Los Trabajadores Del Estado.	1
	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social De La Secretaria De Gobernación	1
	Secretaria De Relaciones Exteriores.	1
	Secretaria De Gobierno Del Distrito Federal.	1
	Gobernador Constitucional Del Estado De Guerrero.	1
	H. Ayuntamiento De Ciudad Altamirano, Guerrero	1
	Comisión Ejecutiva De Atención a Víctimas	1
Persona en reclusión	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social De La Secretaria De Gobernación	5
	Secretaria De Relaciones Exteriores.	1
	Procuraduría General De La República.	1
	Comisión Ejecutiva De Atención a Víctimas	1
	Comisión Nacional De Seguridad	1
	Dirección De Trabajo y Previsión Social Del Estado De San Luis Potosí.	1
	H. Ayuntamiento De Ciudad Altamirano, Guerrero	1
	Gobernador Constitucional Del Estado De Guerrero.	1
Pueblos y comunidades indígenas	Gobernador Constitucional Del Estado De Chiapas.	3
	Comisión Ejecutiva De Atención a Víctimas	3
	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social De La Secretaria De Gobernación	3
	Procuraduría General De La República.	2
	Secretaria De Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	2
	Secretaria De Desarrollo Social.	2
	Comisión Federal De Electricidad.	2
	Comisión Nacional Para El Desarrollo De Los Pueblos Indígenas	2
	H. Ayuntamiento De Chenalhó, Chiapas.	2
	H. Ayuntamiento De Chalchihuitán, Chiapas.	1
	Gobernador Constitucional Del Estado De Guerrero.	1
	Gobernador Constitucional Del Estado De Oaxaca.	1
	H. Ayuntamiento De Ciudad Altamirano, Guerrero	1
	H. Ayuntamiento De Chicomuselo, Chiapas.	1
H. Ayuntamiento De San Juan Bautista Valle Nacional, Oaxaca.	1	

H. Ayuntamiento De San Juan Lalana, Oaxaca.	1
H. Ayuntamiento De Boca Del Rio, Veracruz.	1
H. Ayuntamiento De Lerma, Estado De México.	1
Comisión Nacional De Seguridad	1
Fiscalía General Del Estado De Guerrero	1
Fiscalía General Del Estado De Chiapas	1
Secretaria De La Defensa Nacional.	1
Secretaria De Salud Del Estado De Chiapas.	1
Secretaria De Medio Ambiente y Recursos Naturales	1
Secretaria De Marina.	1
Procuraduría Federal De Protección Al Ambiente.	1
Procuraduría General De Justicia Del Estado De Oaxaca.	1
Procuraduría General De Justicia Del Estado De Chiapas.	1
H. Ayuntamiento De Zinacantan, Chiapas.	1
Instituto Mexicano Del Seguro Social.	1
No Fue Posible Determinar Autoridad Responsable.	1
Secretaria General De Gobierno Del Estado De Oaxaca.	1
Secretaría Del Trabajo y Previsión Social.	1
Secretaria De Seguridad Pública Del Estado De Chiapas.	1
Secretaria De Seguridad Ciudadana Del Estado De México	1
Secretaria Del Trabajo Del Estado De Nuevo León.	1
Sistema Nacional Para El Desarrollo Integral De La Familia En El Estado De Guerrero	1

Grupo	Derecho violado	Violaciones
Adultos Mayores	Derecho a La Seguridad Jurídica	18
	Derecho a La Protección De La Salud	6
	Derecho Al Trato Digno	6
	Derecho a La Legalidad	5
	No Se Puede Determinar	3
	Derecho a La Libertad	2
	Derecho a La Propiedad o Posesión	2



	Derecho a La Vida	1
	Derecho a La Igualdad	1
	Derecho a La Integridad y Seguridad Personal	1
	Derecho Al Trabajo	1
Desplazado Forzado Interno	Derecho a La Seguridad Jurídica	11
	Derecho Al Trato Digno	3
	No Se Puede Determinar	2
	Derecho De Petición	1
	Derecho a La Vida	1
Persona con discapacidad	Derecho a La Seguridad Jurídica	22
Persona con discapacidad	Derecho Al Trato Digno	7
Persona con discapacidad	Derecho a La Protección De La Salud	5
Persona con discapacidad	Derecho a La Igualdad	2
Persona con discapacidad	Derecho a La Educación	2
Persona con discapacidad	Derecho a La Integridad y Seguridad Personal	1
Persona con discapacidad	Derecho a La Legalidad	1
Persona con discapacidad	Derecho a La Propiedad o Posesión	1
Persona de la comunidad LGBT	Derecho a La Seguridad Jurídica	4
Persona de la comunidad LGBT	Derecho a La Protección De La Salud	2
Persona de la comunidad LGBT	No Se Puede Determinar	2
Persona de la comunidad LGBT	Derecho Al Trato Digno	1
Persona de la comunidad LGBT	Derecho a La Igualdad	1
Persona en reclusión	Derecho a La Seguridad Jurídica	7
Persona en reclusión	Derecho Al Trato Digno	7
Persona en reclusión	Derecho a La Igualdad	2
Persona en reclusión	Derecho a La Integridad y Seguridad Personal	1
Persona en reclusión	Derecho a La Libertad	1
Persona en reclusión	Derecho a La Protección De La Salud	1
Pueblos y comunidades indígenas	Derecho a La Seguridad Jurídica	31
Pueblos y comunidades indígenas	Derecho Al Trato Digno	12
Pueblos y comunidades indígenas	Derecho De Petición	3
Pueblos y comunidades indígenas	Derecho Al Trabajo	3

Pueblos y comunidades indígenas	Derecho a La Libertad	3
Pueblos y comunidades indígenas	Derecho a La Legalidad	3
Pueblos y comunidades indígenas	Derecho a La Integridad y Seguridad Personal	3
Pueblos y comunidades indígenas	Derecho a La Igualdad	2
Pueblos y comunidades indígenas	No Se Puede Determinar	2
Pueblos y comunidades indígenas	Derecho Al Desarrollo	1
Pueblos y comunidades indígenas	Derecho a La Vida	1
Pueblos y comunidades indígenas	Derecho a La Protección De La Salud	1
Pueblos y comunidades indígenas	Derecho a La Propiedad o Posesión	1
Todos los expedientes	Derecho a La Seguridad Jurídica	62
Todos los expedientes	Derecho Al Trato Digno	20
Todos los expedientes	Derecho a La Protección De La Salud	14
Todos los expedientes	Derecho a La Legalidad	7
Todos los expedientes	Derecho a La Igualdad	6
Todos los expedientes	Derecho a La Integridad y Seguridad Personal	5
Todos los expedientes	No Se Puede Determinar	5
Todos los expedientes	Derecho Al Trabajo	4
Todos los expedientes	Derecho De Petición	3
Todos los expedientes	Derecho a La Libertad	3
Todos los expedientes	Derecho a La Propiedad o Posesión	2
Todos los expedientes	Derecho a La Educación	2
Todos los expedientes	Derecho Al Desarrollo	1
Todos los expedientes	Derecho a La Vida	1

**Ilustración 15. Total, de expedientes revisados por año de la presentación de la queja**

Grupo	2015	2016	2017	Suma	2018	Total
Personas adultas mayores	11	7	7	25	1	26
Personas desplazadas internas	2	5	2	9	1	10
Personas con discapacidad	2	4	3	9	2	11
Personas de la diversidad sexual	3	3	4	10	1	11
Personas en situación de reclusión	6	3	1	10	1	11
Población y comunidades indígenas	6	9	4	19	2	21
<b>Suma</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>21</b>	<b>82</b>	<b>8</b>	<b>90</b>

Se revisaron 70 expedientes los cuales contenían transversalidad entre grupos por lo que nos da 90 la suma. En 2005 corresponde el 33.3 por ciento, 2006 con 34.4, 2007 un 23.3 por ciento, la suma de los tres años representa un 91.1 por ciento y el 2018 un 8.9 por ciento, con lo cual se buscó un equilibrio en los primeros tres años.

Las personas adultas mayores y las personas en situación en reclusión son las más afectadas incluyendo la transversalidad, como se observa en el análisis general.

**Ilustración 16. Queja interpuesta a través de diferentes medios**

Grupo	Correo electrónico	Escrito	Personal	Telefónica	Comunicación masiva	Mensajería	Otros	Concepto otros	Suma
Personas adultas mayores	8	9	6		2		1	Acta circunstanciada	26
Personas desplazadas internas	7	2			1				10
Personas con discapacidad		10	1						11
Personas de la diversidad sexual	4	6				1			11
Personas en situación de reclusión	1	8				10			19
Población y comunidades indígenas	6	13					1	Diarios digitales	20
<b>Suma</b>	<b>26</b>	<b>48</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>97</b>

La queja interpuesta ante la CNDH, de acuerdo con registros, se hizo a través de presentación por escrito en la Oficialía de Partes, otras por correo electrónico confirmándose por escrito, otras a través de mensajería, otras de manera personal.

## **Análisis de las quejas interpuestas ante la CNDH reflejadas en la base de datos.**

La CNDH cuenta con una base de datos que contiene información de los expedientes de queja, de las remisiones y las orientaciones otorgadas, estos datos conforman el Sistema Integral de Gestión de Quejas. A partir de este sistema fue posible identificar las quejas interpuestas por personas de los seis grupos en situación de vulnerabilidad que comprende el estudio.

Este ejercicio de filtración de datos establece el universo que contiene la base de datos para cada grupo y será el parteaguas para la selección de los expedientes a revisar como muestra confiable para evaluar su operación.

Es de destacar la problemática que se presenta a partir de que la base de datos carece de un catálogo clasificador de sujetos que sea amigable para llevar a cabo filtros lógicos que permita obtener información para los grupos establecidos en el proyecto. Con base en esta limitante, se procedió a realizar una búsqueda con palabras que se consideraron claves, resultando lo siguiente:

Los archivos contenían las columnas: EXPEDIENTE, AÑO, F\_CONCLUSION (Fecha de conclusión), F\_RECEPCION (fecha de recepción), CLAVE (de expediente), TIPOEXP (tipo de expediente { colectivo | individual }, NARRACION, STATUS (Estado { concluído | en trámite })), CONCLUSION { inconcluso | acumulación | conciliación | desistimiento\_del\_quejoso | durante\_el\_tramite\_respectivo | falta\_de\_interés\_procesal\_del\_quejoso | no\_competencia | orientación | por\_no\_existir\_materia | recomendación | recomendacion\_por\_violacion\_grave }, VIOLACION, DERECHO VIOLADO, AUTORIDAD y fueron integrados en SQL server 2017 Enterprise de acuerdo a su tipo de dato.

Para los grupos vulnerables que se encuentran registrados en el sistema dentro de la categoría 'Tipo de sujeto'- que para efectos del estudio se refieren a los grupos en análisis- se obtuvo del sistema de gestión los listados de expedientes existentes dentro del periodo de estudio y se agregó la columna índice correspondiente a la base de datos. Dado que existen múltiples categorías de personas con discapacidad, se generó una columna computada para detectar expedientes con cualquier forma de discapacidad. En la Cuadro II, se muestran los tipos de sujeto y el nombre en la base de datos que se diseñó para este estudio.

### **Cuadro II. Total, de expedientes por tipo grupo en situación de vulnerabilidad, 2015-2018**

Grupo vulnerable

Registros desde 2015 a 2018

Persona Migrante <sup>3</sup>	2581
Adulto Mayor a 60 años	4640
Persona con VIH	726
Persona en reclusión	5375
Pueblos y comunidades indígenas	416
Persona con discapacidad (general)	99
Persona con discapacidad psicológica	119
Persona con discapacidad motora	422
Persona con discapacidad intelectual	176
Persona con discapacidad auditiva	57
Persona con discapacidad visual	133
Persona con algún tipo de discapacidad <sup>4</sup>	891

**Nota:** La forma de identificar a los grupos fue a través del campo “tipo de sujeto”

Como se puede apreciar con la categorización utilizada por la CNDH era posible identificar directamente a 4 de los grupos vulnerables; incluso para las personas con discapacidad es posible desagregar las quejas por tipo de discapacidad. En cambio, para el grupo de las personas en desplazamiento forzado interno, están contenidas en la categoría de Persona Migrante; lo mismo sucede para las personas con VIH, que puede incluir o no, a personas de la comunidad LGBTI.

Por ello, para identificar en la base de datos a las personas de la diversidad sexual y a las personas de desplazamiento forzado interno, fue necesario revisar la narrativa de hechos de las quejas presentadas. Se revisaron 1000 narrativas que podrían corresponder con el caso y se clasificaron en caso o no caso y para cada palabra se generaron valores de *Likelihood ratio* de predecir que un expediente pertenezca a dichos grupos vulnerables. Posteriormente, se corrió el análisis en el resto de la base de datos y se obtuvo el número aproximado de casos que corresponden al grupo vulnerable (IC: 95%).

### Cuadro III. Número estimado de casos de Víctimas de desplazamiento forzado interno y personas de la comunidad LGBT a través de la Narrativa de Hechos.

Grupo vulnerable esperado	2015	2016	2017	2018	Total
Personas víctimas de desplazamiento forzado interno	76 (58 - 94)	46 (35 - 80)	63 (42 - 74)	55 (39 - 100)	240 (174 - 348)
Personas de la comunidad LGBT	8 (2 - 16)	7 (1 - 24)	4 (1 - 14)	6 (6 - 25)	25 (10 - 79)

La estimación de estos grupos vulnerables tiene las siguientes consideraciones:

1. El texto de la narrativa de hechos se escribe al ingreso de un expediente a la base de datos y generalmente no sufre modificaciones durante el proceso de trámite.
2. CNDH especifica en la narrativa de hechos los datos correspondientes a la violación y únicamente hace referencia a las condiciones de que permiten identificar a una persona con vulnerabilidad si son relevantes para el caso. Para ejemplo, no especifica si la víctima pertenece al grupo de personas de la comunidad LGBT a menos que sea causa de la violación.

<sup>3</sup> No trata explícitamente de víctimas de desplazamiento forzado interno.

<sup>4</sup> El número es menor a la suma aritmética porque omite registros duplicados.

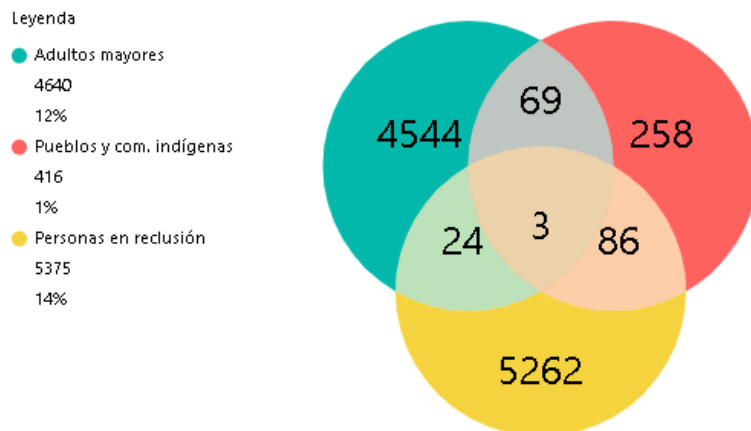
3. En la base de datos no se almacenan acentos. La comparación entre caracteres se realizó utilizando la cláusula COLLATE (Comparación) SQL\_MODERN\_SPANISH\_CI\_AI que ignora acentos, y la diferencia entre mayúsculas y minúsculas.
4. Se omitieron palabras que contuvieran faltas ortográficas.
5. Para los cálculos relacionados con estas dos columnas, se tomará el límite superior de la estimación (348 expedientes para personas en desplazamiento forzado interno y 93 expedientes para personas de la comunidad LGBT).

Los resultados del análisis (LR por palabra y grupo vulnerable y las estimaciones) se incluyen como bases de datos anexas. Los expedientes confirmados como casos de víctimas de desplazamiento forzado interno y personas de la comunidad LGBT se confirmaron en análisis posterior. Los grupos vulnerables se pueden resumir en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

### Análisis de la transversalidad

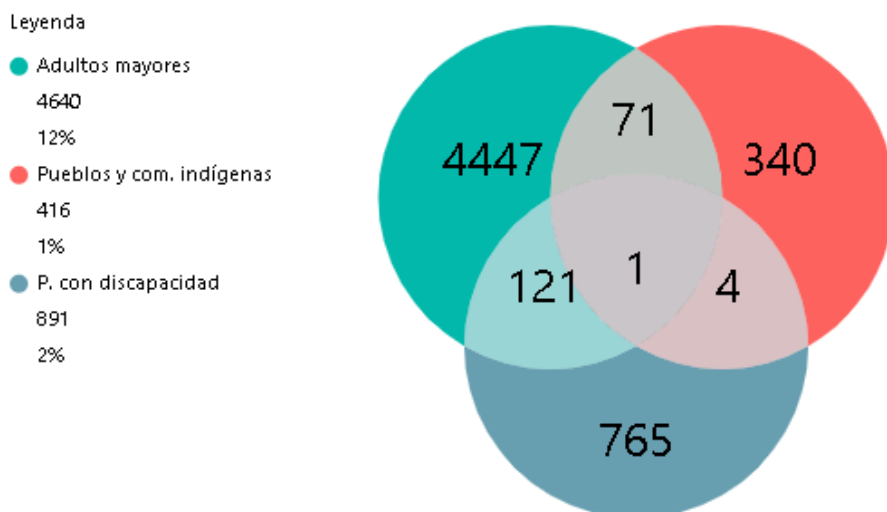
Para el análisis de la transversalidad se determinaron los conjuntos de expedientes que pertenecen a más de un grupo y la proporción que representan uno del otro. En la leyenda de la Ilustración 17 se muestra el número de casos y el porcentaje que representa en la base de datos.

**Ilustración 17. Intersección de quejas de los grupos vulnerables adultos mayores, pueblos y comunidades indígenas, personas en reclusión.**



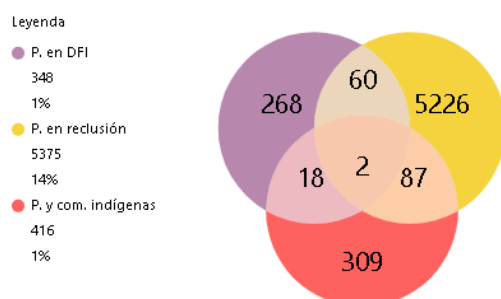
En la figura Ilustración 18 se muestra la relación que existe entre los grupos vulnerables Adultos mayores a 60 años, Personas con algún tipo de discapacidad y Pueblos y comunidades indígenas.

**Ilustración 18. Intersección de quejas entre Personas Adultas mayores, pueblos y comunidades indígenas y personas con discapacidad.**



Ningún expediente pertenece a todos los grupos, 3 expedientes pertenecen al grupo de indígenas, reclusos y mayores a 60 años, 1 expediente pertenece a discapacitados, indígenas y mayores a 60 años. El grupo con mayor traslape es Adultos Mayores a 60 años y discapacidad, que comparten 121 casos (2% de los casos de Adultos Mayores a 60 años y 16% de los casos con alguna forma de discapacidad). 4 casos corresponden a la conjunción entre indígenas y Personas con alguna forma de discapacidad (1.5% de los casos de indígenas y 0.05% de los casos de con alguna forma de discapacidad); 86 casos corresponden a Pueblos y comunidades indígenas y personas en reclusión en el sistema penitenciario (33% de los casos de Pueblos y comunidades indígenas y 1.6% de los casos de reclusión en el sistema penitenciario); por último, 24 casos corresponden a Adultos Mayores a 60 años en reclusión en el sistema penitenciario (<0.5% en ambos grupos).

**Ilustración 19. Intersección de quejas entre personas en desplazamiento forzado interno, personas en reclusión y pueblos y comunidades indígenas.**

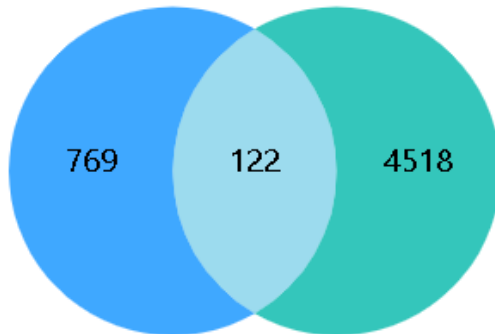


En la Ilustración 22, se analiza la correlación entre casos de pueblos y comunidades indígenas, personas en reclusión en el sistema penitenciario y víctimas de desplazamiento forzado interno. Donde se aprecia que existen dos puntos de traslape importantes entre pueblos y comunidades indígenas y personas en reclusión en el sistema penitenciario; y

víctimas de desplazamiento forzado interno con personas en reclusión en el sistema penitenciario.

**Ilustración 20. Intersección de quejas entre personas con alguna forma de discapacidad y personas mayores de 60 años**

Leyenda ● Personas con discapacidad 891 2% ● Adultos mayores 4640 12%



En la ilustración se analiza la correlación entre personas con alguna forma de discapacidad y personas mayores a 60 años. En este gráfico se aprecia la relación entre Mayores de 60 años y personas con alguna forma de discapacidad.

Como se observa, se requiere una mejora en el Sistema de Gestión que lo haga más amigable para la obtención de información y, la elaboración de informes y la toma de decisiones.



## **ANÁLISIS CUALITATIVO CUANTITATIVO DE LOS SEIS GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DEL PROYECTO**

A continuación, se presentan los resultados cualitativos y cuantitativos de cada grupo evaluado, es importante comentar que este se desarrolló por diferentes personas que se dedicaron a analizar y evaluar cada uno de los grupos, respetando su libertad de manifestación de acuerdo con lo que cada uno identificó:

## PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE

### Quinta visitaduría general

Esta visitaduría está integrada por: La Visitaduría General, la Secretaria Particular, la Dirección General, 10 Oficinas foráneas ubicadas en Tijuana, Baja California; Reynosa, Tamaulipas; Nogales, Sonora; Villahermosa, Tabasco; Ciudad Juárez, Chihuahua; San Cristóbal, Chiapas; Ixtepec, Oaxaca; San Luis Potosí. San Luis Potosí; Coatzacoalcos, Veracruz; y Tapachula, Chiapas; cuatro direcciones de área, la Dirección General del Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, con dos direcciones, la Dirección General del Programa contra la Trata de Personas y tres direcciones.

En esta visitaduría se tuvieron dos reuniones con la Directora de Quejas; y la, Directora de Estudios, en ellas se abordaron los siguientes temas que posibilitaron conocer la operación y la coordinación con otras áreas de la Comisión, con los resultados siguientes:

#### Sobre la Queja

Las directoras señalaron el mecanismo de atención de quejas de la CNDH y su funcionamiento, como son:

La recepción de las quejas, la atención desde la recepción del escrito de queja y su ratificación como posible violación de derechos humanos. Cuando el escrito de queja es aceptado, pasa a la DGQOT para capturar la información en la base de datos, generar la cédula de identificación y verificar que no se trate de un caso duplicado o similar a otro existente.

Se estableció que la mayoría de los casos de desplazamiento forzado interno corresponden a expedientes colectivos que fueron agrupados por la DGQOT. Algunos otros son referidos por parte de otras visitadurías, en especial de la cuarta, encargada de la atención de pueblos y comunidades indígenas.

Toda vez que se ha completado la captura y registro se turna a esta visitaduría donde se comienza el trámite y el contacto con el quejoso o víctima.

Cada ocasión que la visitaduría recibe información acerca de un caso, realiza contacto con la víctima o la autoridad o funcionarios involucrados en el proceso, se genera una Acta circunstanciada describiendo el proceso completo de atención y, en su caso, se da fe pública de los hechos asociados a la posible violación.

En el caso de expedientes donde la vulnerabilidad de las víctimas condiciona a más violaciones de derechos humanos o daño continuo o permanente, se emiten medidas precautorias para que la autoridad tome las acciones necesarias de manera inmediata. El contacto con las víctimas puede vincularse con atención médica, psicológica y asesoramiento legal de acuerdo con sus necesidades.

Cuando se requiere, se realiza contacto con las autoridades y funcionarios involucrados, a través de una solicitud de información mediante oficio dirigido a los titulares y es enviado por (el área de correo/postal).

Si el caso lo amerita, el personal de la visitaduría realiza diligencias e investigaciones en el sitio donde ocurrieron las presuntas violaciones a derechos humanos.

Al recolectar la información suficiente para dar fe a presuntas violaciones de derechos humanos, se busca la conciliación entre la víctima o quejoso con la autoridad y la resolución del conflicto. Cuando esta resolución es aceptada por la autoridad se suscribe un acuerdo de conciliación y se da seguimiento a los puntos del acuerdo.

Si la mediación del conflicto no es aceptada por la autoridad, entonces se emite una recomendación pública y se envía al área de seguimiento de recomendaciones.

En caso de no ser materia de derechos humanos o no existir pruebas suficientes que condicionen la violación a los derechos humanos de la víctima, se emite una orientación al quejoso para que pueda dar seguimiento a la instancia correspondiente.

Es de considerar que si el quejoso o víctima interrumpe el contacto o no se le pueda localizar y no existan pruebas suficientes de la posible violación a sus derechos humanos, entonces el caso se concluye por “falta de interés del quejoso”.

### Sobre el encargo de la Visitaduría

Se expuso un ejemplo sobre la primera vez que la quinta visitaduría realizó un acto referente a las personas desplazadas internas, este fue en 1996, sobre expulsiones por cuestiones religiosas en Chiapas, esto derivó en un informe específico que creó un paradigma en la atención de los grupos desplazados. Antes de este hecho, la visitaduría se limitaba a la atención de violaciones de derechos humanos relacionadas con los procesos de migración entre países.

Actualmente la visitaduría contempla entre sus tareas la dictaminación de medidas cautelares a personas víctimas de desplazamiento forzado interno, que es el tema que nos ocupa.

La CNDH a través de la Quinta Visitaduría actúa en la búsqueda de verificar el estado que guardan de cosas específicas mediante las visitas a los lugares donde se realiza el desplazamiento y a donde, en su caso, se desplazan.

Respecto a la obligación de promover el tema de derechos humanos, se tiene abierto un curso en línea para la identificación y combate del desplazamiento interno forzado. Tal curso ha servido para capacitar al personal de la CNDH y muchos otros beneficiarios.

### Sobre la Visitaduría y su funcionamiento

La Quinta Visitaduría tiene 10 oficinas Regionales en el país, que permiten dar atención a la población en los estados que presentan mayor problemática de desplazamiento. Además, cuenta con un sistema interno de seguimiento de casos, sin embargo, una vez emitida la recomendación, la visitaduría ya no se encarga del seguimiento en estricto sentido, pues éste pasa al área jurídica de la CNDH.

Respecto a la normatividad se señaló que existe un manual de procedimiento interno, y en ese momento estaban en proceso de actualización de manuales en toda la Comisión y de este modo homologar las funciones y operación.

Como marco general se cuenta con un reglamento interno de la CNDH y la ley orgánica, se señaló que existe un marco normativo interno que rige el funcionamiento de la quinta visitaduría, se mencionó que se encuentra en actualización y por tal motivo no está disponible en la página electrónica de la CNDH; sin embargo, se cuenta con una versión no disponible electrónicamente, este documento se encuentra en el archivo de la unidad técnica de normatividad y organización de la Dirección General Adjunta de Normatividad y

Desarrollo Tecnológico, versión de octubre de 2007, MPQVG/X/07: “Manual de Procedimientos, Quinta Visitaduría General”, este manual surge como una herramienta de trabajo del personal de la Quinta Visitaduría General, para tener un mejor conocimiento de su funcionamiento, atendiendo a su ámbito de competencia, para:

- En el Programa de Quejas.
- En Programas Especiales.

#### Áreas de oportunidad

Como marco general se cuenta con un reglamento interno de la CNDH y la ley orgánica, se señaló que existe un marco normativo interno que rige el funcionamiento de la quinta visitaduría, se mencionó que se encuentra en actualización y por tal motivo no está disponible en la página electrónica de la CNDH; sin embargo, se cuenta con una versión no disponible electrónicamente, este documento se encuentra en el archivo de la unidad técnica de normatividad y organización de la Dirección General Adjunta de Normatividad y Desarrollo Tecnológico, versión de octubre de 2007, MPQVG/X/07: “Manual de Procedimientos, Quinta Visitaduría General”, este manual surge como una herramienta de trabajo del personal de la Quinta Visitaduría General, para tener un mejor conocimiento de su funcionamiento, atendiendo a su ámbito de competencia, para:

1. En el Programa de Quejas.
2. En Programas Especiales.

El contenido de este manual incluye:

1. Procedimientos relacionados con la presentación del escrito de queja
2. Procedimientos relacionados con la calificación de la queja
3. Procedimientos relacionados con la tramitación de los expedientes de queja
4. Procedimientos relacionados con la conciliación
5. Procedimientos relacionados con la conclusión de los expedientes de queja
6. Procedimientos relacionados con las recomendaciones
7. Procedimientos relacionados con los documentos de no responsabilidad
8. Procedimientos relacionados con las inconformidades
9. Procedimientos relacionados con los recursos de queja
10. Procedimientos relacionados con el recurso de impugnación

### **Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil**

A partir del marco metodológico ya enunciado en el apartado general de este documento, las OSC seleccionadas para el grupo de discusión sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas:

**Tabla IV. Datos generales de las OSC de personas desplazadas internamente**

--	--

Nombre	<b>La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.</b>
Objetivos	Acompaña de manera integral a víctimas de violaciones graves a derechos humanos y contribuye a la erradicación de las causas que las producen, por medio del diseño y ejecución de estrategias legales, psicosociales, de investigación, incidencia y difusión, para construir una sociedad justa e igualitaria.
Actividades que realiza	La CMDPDH cuenta con estatus consultivo de la Organización de los Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas. Es miembro de la Federación Internacional de los Derechos Humanos. Es parte de varias redes como la Coalición por la Corte Penal Internacional, el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, el Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas.
Ubicación	CDMX
Nombre	<b>Ejército de Salvación.</b>
Objetivos	El Ejército de Salvación es una OSC (Organización de la Sociedad Civil) así como una parte evangélica de la iglesia Cristiana Universal, con cerca de 1.6 millones de miembros en 127 países; es reconocido internacionalmente por su labor social, tanto por la Sociedad Civil como por Gobiernos, Iglesias e Instituciones.
Actividades que realiza	Apoyo y restauración de millones de personas en situaciones vulnerables; desde niños en situación de peligro, personas sin hogar, con problemas de adicción, con capacidades diferentes y migrantes.
Ubicación	CDMX
Nombre	<b>Coalición pro-defensa del Migrante A.C.</b>
Objetivos	Atender a migrantes canalizados por las instituciones integrantes de la coalición que presenten violaciones individuales o generales a sus derechos humanos. Apoyar en la gestoría correspondiente para facilitar su denuncia. Promover y difundir la defensa de los derechos humanos.
Actividades que realiza	Sensibilizar a la comunidad sobre el fenómeno migratorio y el trato hacia los migrantes. Consolidar la articulación regional y binacional de las organizaciones defensoras de migrantes, a fin de favorecer la incidencia en el respeto a los derechos humanos de las personas en condición de detención y repatriación, así como en la protección de las defensoras y los defensores en la zona norte de México.
Ubicación	Baja California
Nombre	<b>Centro de Reintegración Familiar de Menores Migrantes AC</b>
Objetivos	Acompañamiento y apoyo a migrantes y desplazados internos.
Actividades que realiza	Refugios temporales para migrantes y desplazados internos.
Ubicación	Baja California

En la sesión que tuvo una duración aproximada de dos horas y media, participaron las OSC descritas en el cuadro anterior, se disculparon por no poder asistir, El Instituto Mora,

CAMINOS Centro de Acompañamiento a Migrantes, SERAPAZ, Servicios para la Paz e INEDIM Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C.

## Resultados

### *Conceptualización del Grupo Vulnerable*

- Diversidad en los conceptos y definiciones del grupo vulnerable entre las OSC
- Gran número de derechos vulnerados antes, durante y después del proceso de desplazamiento interno.

### *Organizaciones Civiles*

- Autopercepción de actividades indispensables para la atención de los desplazados.
- El papel de las OSC es fundamental para difundir, capacitar y orientar sobre los derechos humanos.
- La función de acompañamiento la realizan con la visión de empoderar a la persona.

### *Papel del Estado*

- Percepción de insuficiencia de apoyo.
- Colaboración difícil con el estado en función de normativa cambiante.
- Percepción de desconfianza.

### *Marco normativo*

- Existe un marco normativo para proteger los derechos humanos desigual en el país, con diferente evolución y que se da en distintos tiempos y lentamente.
- Percepción de insuficiencia ante la problemática social que promueve el desplazamiento poblacional.

### *Alcances y limitaciones de la CNDH*

- Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, no cuentan con personal suficiente, preparado y empático.
- La CNDH no tiene suficiente “presencia” en las entidades federativas.
- Es necesario monitorear e identificar los programas.

### *De las quejas sobre violaciones a los derechos humanos*

- No se difunden de manera suficiente los derechos humanos.
- La CNDH “ha optado” por una interpretación restringida de sus atribuciones, lo cual provoca poca eficacia de su intervención.
- La percepción de los desplazados internos hacia el proceso de queja es de inutilidad.

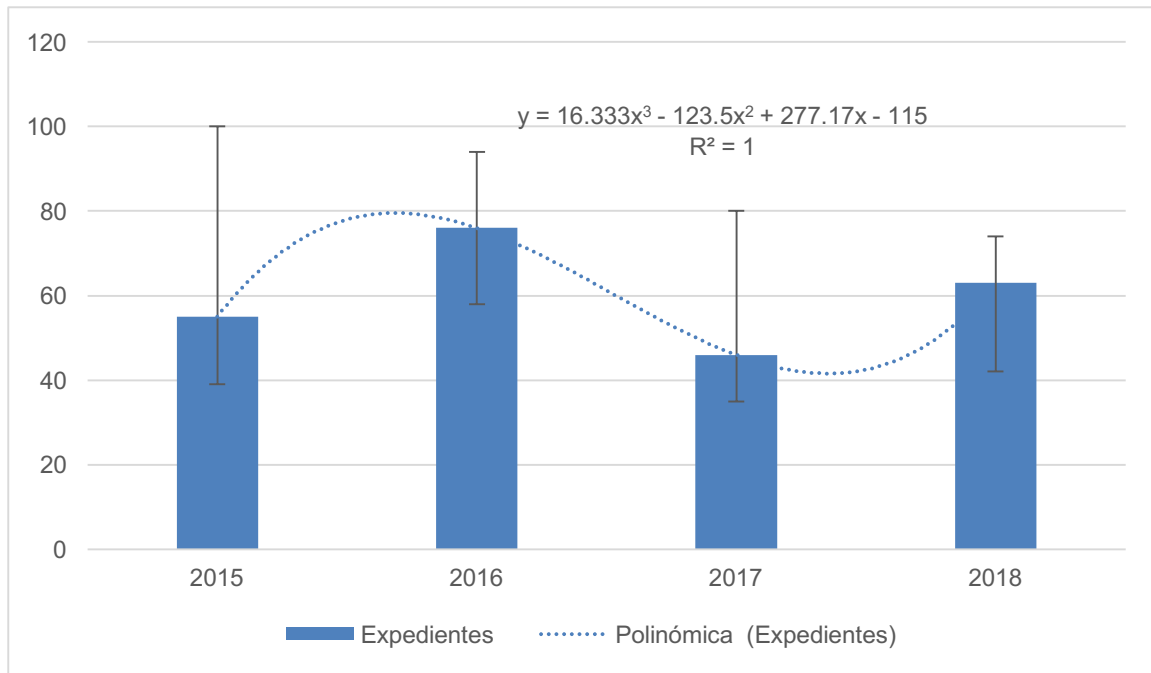
## Análisis cuantitativo de bases de datos OSC

Se exploró con cada una de las Organizaciones de la Sociedad Civil que fueron invitadas a participar en la sesión grupal, si llevaban registros de violaciones de derechos humanos o de quejas presentadas ante las Comisiones Estatales o la Comisión Nacional, o cualquier otro registro como son las asesorías que otorgan. Y efectivamente como se vio en la parte cualitativa de este trabajo no llevan registros formales o bases de datos de las distintas

## Evaluación de expedientes

En la base de datos proporcionada por la DGQOT se estimaron los casos correspondientes a quejas relacionadas con personas en desplazamiento forzado interno, que se encuentran distribuidos en la Ilustración 21 la metodología de la estimación se refirió con anterioridad.

**Ilustración 21. Expedientes de quejas relacionadas con víctimas de desplazamiento forzado interno**



Año	Todos los expedientes.	P. en DFI	Proporción (%)
2015	9980	55 (39 – 100)	0.55% (0.39% - 1.00%)
2016	9408	76 (58 – 94)	0.81% (0.62% - 1.00%)
2017	9331	46 (35 – 80)	0.49% (0.38% - 0.86%)
2018	8784	63 (42 – 74)	0.72% (0.48% - 0.84%)
<b>Total</b>	<b>37503</b>	<b>240 (174 – 348)</b>	<b>0.64% (0.46% - 0.93%)</b>

Se estimó la existencia de 240 casos (174 – 348 ,95% IC), que representan entre el 0.46% y el 0.93% de las quejas aceptadas por la CNDH.

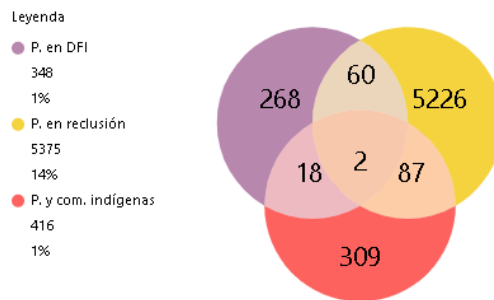
Serie	Todos los exps.	P. en desp. Forzado interno	Proporción (%)
COLECTIVO	6063	136	30%
INDIVIDUAL	31440	212	60%

Total	37503	348	100%
-------	-------	-----	------

De estas quejas, el 30% corresponde a expedientes colectivos y el 60% a expedientes individuales; situación que, en comparación con los expedientes que no pertenecen al grupo en la base de datos tiene un OR de 3.37. Esto quiere decir que los expedientes de DFI tienden a ser 2.37 veces más colectivos.

Como se apreció en el Segundo Entregable, este grupo vulnerable tiene una transversalidad considerable con pueblos y comunidades indígenas y una menor asociación con personas en reclusión.

**Ilustración 22. Intersección de quejas entre personas en desplazamiento forzado interno, personas en reclusión y pueblos y comunidades indígenas.**



En la revisión de la base de datos, se observaron los casos de “Recomendación” y “Recomendación por violación grave” relacionados con desplazamiento forzado interno; se determinó que solo uno de los casos pertenecía a este grupo vulnerable. De acuerdo con el motivo de conclusión, la mayoría de los casos identificados como desplazados internos terminan como orientaciones.

MOTIVO DE CONCLUSIÓN	GENERAL	DESPLAZADOS	OR
ACUMULACION	966	18	2.13
CONCILIACIÓN	510	4	0.21
DESISTIMIENTO DEL QUEJOSO	145	2	1.53
DURANTE EL TRAMITE RESPECTIVO	14705	48	0.25
FALTA DE INTERES PROCESAL DEL QUEJOSO	115	1	0.96
NO COMPETENCIA	58	0	0.00
ORIENTACIÓN	11676	145	1.64
POR NO EXISTIR MATERIA	4840	56	1.33
RECOMENDACIÓN	119	1	0.92
RECOMENDACIÓN POR VIOLACIÓN GRAVE	7	0	0
EN TRÁMITE	4362	69	1.94
<b>TOTAL</b>	<b>37503</b>	<b>3445</b>	



En esta tabla puede apreciarse que los casos de DFI terminan de manera similar en comparación con el resto de los expedientes de la base de datos de la CNDH; sin embargo, suelen ser acumulados con mayor frecuencia. (OR 2.13)

### Expedientes revisados

A partir del análisis de la base de datos, se eligió la muestra para la revisión de expedientes. La muestra quedó integrada por 10 expedientes y las características generales de estos fueron las siguientes:

**Cuadro 1. Características de los 10 expedientes de población de DFI.**

Grupo	2015	2016	2017	2018
Desplazado Forzado Interno	2	5	2	1

Derecho vulnerado	Violaciones
Derecho a La Seguridad Jurídica	11
Derecho Al Trato Digno	3
No Se Puede Determinar	2
Derecho De Petición	1
Derecho a La Vida	1

Autoridad presuntamente responsable	Expedientes
Comisión Ejecutiva De Atención a Víctimas	3
Gobernador Constitucional Del Estado De Chiapas.	3
Comisión Nacional Para El Desarrollo De Los Pueblos Indígenas	2
H. Ayuntamiento De Chenalhó, Chiapas.	2
H. Ayuntamiento De Chalchihuitán, Chiapas.	1
Gobernador Constitucional Del Estado De Guerrero.	1
H. Ayuntamiento De Ciudad Altamirano, Guerrero	1
H. Ayuntamiento De Chicomuselo, Chiapas.	1
Comisión Federal De Electricidad.	1
Fiscalía General Del Estado De Chiapas	1
Secretaria De Salud Del Estado De Chiapas.	1
Secretaria De Marina.	1
Secretaria De La Defensa Nacional.	1
Secretaria De Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1
Procuraduría General De La República.	1
Procuraduría General De Justicia Del Estado De Chiapas.	1

H. Ayuntamiento De Zinacantan, Chiapas.	1
Secretaria De Seguridad Pública Del Estado De Chiapas.	1

Motivo de conclusión (al momento de la selección de expedientes)	Expedientes
Acumulación	1
Inconcluso	3
Orientación	5
Por no existir materia	2

De los 10 expedientes correspondientes al grupo, 7 casos fueron presentados por vía electrónica, 2 casos por vía de escrito directo y 2 fueron atraídas a partir de medios de comunicación masivo. Una de las atraídas por medio de comunicación masivo también se recibió como queja y fue agrupada. 4 de los casos derivan de acciones, 3 de omisiones, 3 de ambas.

#### Presentación de la queja

En 8 de los casos, los quejosos o interesados se encontraban en libertad y en dos no se pudo esclarecer. 6 de las quejas se presentaron por el quejoso, dos por Organización no gubernamental y 2 por atracción de la CNDH.

#### Características de las víctimas

Dado que los casos de desplazamiento forzado interno tienden a ser colectivos, las víctimas incluyen a un amplio número de personas. En 7 de los casos corresponde a grupos, en 1 caso la víctima es mujer y en 2 es hombre. En la mayoría de los expedientes estudiados, las víctimas se dedican a actividades relacionadas con el campo.

Todas las presuntas violaciones fueron cometidas contra nacionales, siguiendo la definición del DFI y, dado que son comunidades, también se identifican como adultos mayores y menores de edad. En gran parte de los expedientes, los casos se asociaron con pueblos y comunidades indígenas.

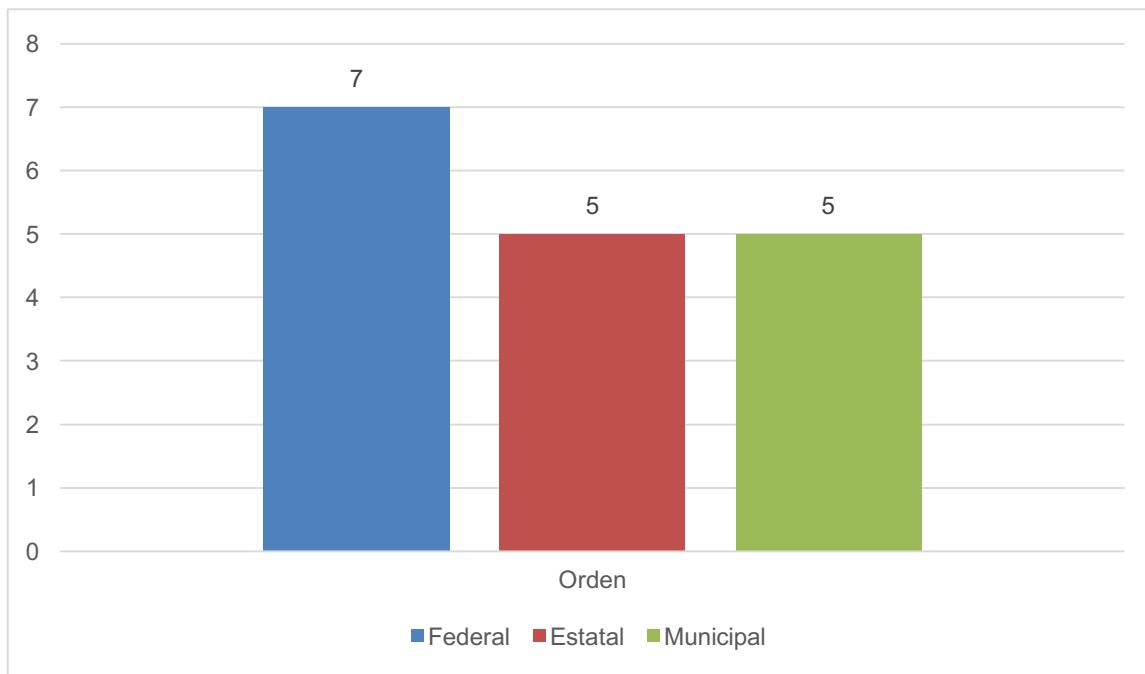
#### Calificación del escrito de queja.

El escrito de queja se aceptó como presunta queja en 9 de los 10 casos, uno no se ratificó en el término de 3 días. No hubo casos de violaciones de *lesa humanidad*.

#### Revisión y resolución de la queja.

En 7 casos, la presunta violación ya había tenido lugar en el momento de la queja y el resto se estaba produciendo. La queja se presentó en 8 de los casos contra autoridad, 3 de los casos contra particulares y 3 en contra de un servidor público especificado. Ya que el desplazamiento forzado interno es un problema multidimensional, las autoridades presuntamente responsables del nivel federal, estatal y municipal tienen la siguiente distribución. Cabe mencionar que un expediente puede tener más de un presunto responsable.

**Ilustración 23. Orden de las autoridades presuntamente responsables**



Los derechos y sus violaciones encontrados fueron: derecho a la seguridad jurídica, en este caso, faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones. Cabe destacar que en dos expedientes no fue posible determinar su derecho violado desde el inicio de la queja. En uno de estos casos, se perdió el seguimiento con el quejoso y a pesar de los intentos de contacto y en otro se determinó que no existió una violación.

También se encontró como una violación frecuente el “Omitir brindar protección y auxilio”, como derecho al trato digno. Esto corresponde a dos casos de desplazamiento comunitario por enfrentamientos armados en la región sur del país.

Por parte de las autoridades, se encontraron la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (Federal), el Gobierno del Estado de Chiapas (Estatal) y la Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas (Federal).

**Tabla 24. Derechos violados y violaciones en el grupo de desplazamiento forzado interno**

Derecho violado	Violación	Casos
Derecho a La Seguridad Jurídica	Faltar a La Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficacia En El Desempeño De Las Funciones, Empleos, Cargos o Comisiones	4
	Prestar Indebidamente El Servicio Publico	2
	Omitir Brindar Protección y Auxilio	1
	Omitir Custodiar, Vigilar, Proteger, Establecer Medidas Cautelares Y/o Dar Seguridad a Personas	1

	Omitir Prestar El Servicio En Materia De Electricidad	1
	Omitir, Suspender, Retrasar o Brindar Deficientemente Los Servicios, En Materia De Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición De Aguas Residuales	1
	Omitir Brindar Protección a Personas Que Lo Necesiten	1
Derecho a La Vida	Omitir Brindar La Atención, Cuidados o Prestar Auxilio a Cualquier Persona Teniendo La Obligación De Hacerlo	1
Derecho Al Trato Digno	Omitir Brindar Atención Medica Y/o Psicológica De Urgencia	1
	Omitir Brindar Protección y Auxilio	2
Derecho De Petición	Omitir Dar Respuesta a La Petición Formulada Por Cualquier Persona En Ejercicio De Su Derecho	1
No Se Puede Determinar		2

### Seguimiento de la queja

Las instancias que dieron el caso corresponden a visitantes adjuntos (6) y visitantes generales (4). En 4 de los casos, se emitió una prevención para disminuir el impacto de dicha violación a los derechos humanos y en 3 de los casos se encontró evidencia de su cumplimiento.

En 5 de los 10 expedientes se encontró un acuerdo de confidencialidad dentro del escrito de aceptación de la queja, donde se informa al quejoso el tratamiento de sus datos y otros datos. El resto de los expedientes, al ser colectivos parece no contener dicho escrito.

En 8 expedientes, se ratificó la presunta queja como tal y el resto de los expedientes no se consideró como una violación. En 6 de los casos, se notificó a las autoridades o servidores públicos señalados como responsables de los actos u omisiones que motivan la queja, solicitando rindan un informe sobre actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja. Además, en 4 de los casos se solicitó a otras autoridades, servidores públicos o particulares los documentos e informes. En todos los casos se recibió la respuesta de la autoridad y se buscó, por parte de la CNDH la conciliación entre quejosos y autoridades señaladas.

Al momento de la revisión, 3 expedientes seguían en proceso, dos fueron reclasificados porque no se recibió seguimiento por parte del quejoso y tres terminaron como conciliación. Uno fue resuelto durante el procedimiento y uno terminó como recomendación, que fue publicada.

En los casos colectivos, la CNDH notificó al enlace de los resultados de la investigación. Casi todas las comunicaciones fueron por medios electrónicos (teléfono y correo electrónico) de las que, en su mayoría, existe evidencia de su recepción. Los principales factores asociados con esta falta de comunicación entre el quejoso y la CNDH son el cambio de domicilio, asociado con la situación de vulnerabilidad y que en dichas comunidades usualmente no se cuenta con el servicio o no se logra localizar por teléfono al desplazado.

### Calidad de los expedientes

9 de los 10 expedientes tenían hojas foliadas en su totalidad y un expediente tenía algunas hojas sueltas en la parte trasera del tercer legajo. Todos los expedientes se encontraban ordenados secuencialmente, ordenados y completos.

En 3 de los casos existían datos no congruentes que no permitían el desarrollo completo de la queja. Esto porque las quejas no fueron presentadas con la claridad suficiente para ser atendidas.

## Hallazgos

### Hallazgos de las entrevistas con las visitadurías

Referente al grupo vulnerable de personas en desplazamiento forzado interno, el trabajo que realiza la Quinta Visitaduría General se sobrepone con la Cuarta Visitaduría General, que atiende casos de otro grupo vulnerable de interés, pueblos y comunidades indígenas. Situación que podría dificultar la atención por la transferencia interna de expedientes.

Otro hallazgo importante fue que no existe la categoría de desplazado interno en la captura dentro de la base de datos del sistema de gestión. El registro de las personas afectadas en este rubro es agrupado dentro del grupo de migrantes.

La CNDH es una institución que salvaguarda los derechos de los mexicanos. El Informe especial sobre que emitió esta dependencia sobre desplazamiento forzado interno en México es un referente bibliográfico acerca del tema y provee un marco determinante para su estudio.

### Hallazgos de las organizaciones de la sociedad civil

Respecto al tema, pese a que el conocimiento sobre el desplazamiento interno forzado es amplio y aparentemente claro; la normativa de la CNDH, así como sus mecanismos operativos, han sido rebasados por las necesidades de la población afectada que han sufrido este fenómeno, y a pesar de que la Quinta Visitaduría cuenta con diez centros a lo largo del país, este servicio no se adecúa a las necesidades.

La base de datos no tiene una categorización para desplazado forzado interno por lo que cualquier estudio que se realice en este tema tendrá la dificultad de identificar los expedientes que pertenezcan a este contexto.

Entre las barreras para presentar una queja en la CNDH o las comisiones estatales por las víctimas de desplazamiento forzado interno predominan: la desinformación y la incapacidad para trasladarse.

Los fenómenos de migración forzada en México usualmente pasan desapercibidos. No existe una institución oficial encargada del estudio del desplazamiento forzado Interno en México. (El INM atiende migrantes 'externos')

Derivado de las entrevistas que se realizó con las organizaciones civiles se determinó que:

- no existe un registro enfocado en el desplazamiento forzado interno
- existe falta de información a la población sobre sus derechos
- se requiere una agenda política relacionada con el desplazamiento forzado interno
- no existe una normatividad relacionada con la atención de las víctimas de desplazamiento forzado interno
- se requiere apoyo a las víctimas de desplazamiento forzado interno

Las OSC señalaron que algunos o muchos de los temas transversales que tienen que ver específicamente con los desplazados internos no les son adjudicados ya que muchas veces tienen el foco de atención en otro derecho diferente al de la movilidad humana, como es el caso de los jornaleros que se desplazan por necesidad económica de Oaxaca hacia Sonora u otras entidades federativas del norte. Tal señalamiento da cuenta de la falta de perspectiva intersecciones en la atención de las violaciones de los derechos humanos.

### Hallazgos de la revisión de los expedientes

Durante esta revisión se encontraron los siguientes hallazgos:

- en algunos expedientes colectivos de víctimas de desplazamiento forzado interno se encuentran listas o censos de las víctimas lo que se consideró como una buena práctica que debería ser estandarizada. Un expediente tenía más de una lista de agraviados donde se encontraron registros repetidos.
- Una buena proporción de los expedientes contiene aplicación de medidas cautelares y su seguimiento; sin embargo, hace falta evidencia epidemiológica de su efectividad. Consideramos que la aplicación y seguimiento de medidas cautelares es una excelente práctica.
- En un expediente se encontraron documentos duplicados no foliados ni perforados en el tercer legajo.
- se encontró que aquellos expedientes que no culminan como recomendaciones solo se siguen hasta la firma del acuerdo sin verificar su cumplimiento.

## Recomendaciones

### Recomendaciones de las entrevistas con las visitadurías

- Coordinar acciones con la Cuarta Visitaduría General para la atención en conjunto de los casos transversales de personas en desplazamiento forzado interno que pertenezcan a pueblos y comunidades indígenas.
- Generar la categoría desplazado interno en la base de datos para un seguimiento puntual y análisis de los casos que permitan una mejor inferencia de los resultados.
- Continuar generando información sólida y útil en el tema.
- Establecer colaboración con los institutos que se dedican al estudio de la movilidad humana, como el INEGI y la CONAPO para determinar qué zonas tienen migración forzada interna. De esta manera, puede focalizarse la atención a sitios de alta ocurrencia de agravios.

### Recomendaciones de las entrevistas grupales con las OSC.

- Establecer normatividad específica de lo que es un desplazado interno nacional y un desplazado en calidad de migrante, que facilite la identificación de cada problemática y que permita el establecimiento de políticas específicas para cada grupo, ya que los abordajes son distintos y las autoridades nacionales que participan son distintas.
- Incluir en el Manual la categoría "víctima de desplazamiento forzado interno" o "migrante interno" y diferenciarlo del "migrante externo" o "desplazado externo".
- Detectar los fenómenos de desplazamiento y, cuando sean significativos, enviar representantes del CNDH que los acompañen durante la situación de desplazamiento.

- Agregar al Sistema Nacional de Alerta e Violación de Derechos Humanos de los desplazamientos forzados en México, con base en las presuntas violaciones a derechos humanos en México.
- Generar y publicar un registro de Organizaciones de la Sociedad Civil enfocadas al tema de desplazamiento forzado interno.
- Generar un plan de colaboración con el objetivo de informar a la población sobre los conceptos básicos del desplazamiento forzado interno, el ejercicio de sus derechos y las vías para recibir auxilio
- Establecer una agenda política para la atención del desplazamiento forzado interno.
- Promover un marco normativo para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado interno
- Realizar acompañamiento en fenómenos de desplazamiento forzado interno.

tareas que realizan, por ello no se presentan datos en este apartado.

### Recomendaciones de la revisión de expedientes

En cuanto a la revisión de expedientes, se encontró como buena práctica el uso de listas, censos o índices de víctimas. Puede normalizarse para contener la fecha en la que se incorporaron al expediente, edad, domicilio provisional y medios de contacto. También el normalizar el tipo de medidas cautelares que la CNDH recomienda en cada caso y hacer una guía dirigida a entidades gubernamentales que sirva como referente.

### Conclusiones generales

Con la información del trabajo del diagnóstico y del trabajo cualitativo realizado con las OSC y los responsables de la visitaduría, así como el trabajo cuantitativo y la revisión de expedientes se desprenden las siguientes conclusiones.

En la garantía de los derechos humanos para el grupo DFI, falta mucho por hacer o fortalecer, parte de los logros se han conseguido a través de identificación de los problemas principales de organizaciones de la sociedad civil y su interacción con la CNDH, esta circunstancia dio origen a las más de 10 oficinas dentro de la República Mexicana que pueden recibir y atender las quejas de este grupo vulnerable.

En materia de normatividad la quinta visitaduría cuenta con procedimientos internos que le permiten un accionar estandarizado en cuanto a casos de DFI. La CNDH podría hacer públicos dichos procedimientos a través de su página electrónica. De esta forma, se transparentaría el proceder de esta visitaduría y permite que otras entidades (OSC, entre otras) puedan utilizar como base estos procedimientos para mejorar la atención que brindan a las víctimas.

Al mismo tiempo, la CNDH podría impulsar la generación de políticas regionales en cuanto a la atención de las personas en DFI ya que es un fenómeno que en algunos casos trasciende fronteras interestatales y esto modifica los programas sectoriales de cada estado. También es necesario mejorar la integración con las comisiones estatales para que se les pueda apoyar, capacitar y asesorar por la proximidad que tienen con las víctimas.

Las personas en desplazamiento forzado desconocen en su mayoría los derechos que deberían tener garantizados, los canales de comunicación que pueden utilizar para denunciar agravios y las instituciones sean gubernamentales o de la sociedad civil a las que pueden acudir. Es por eso, que una parte del esfuerzo colectivo para la prevención de

violaciones a este grupo vulnerable es la educación a la población y al personal que participa en su atención, a las instancias gubernamentales donde existe mayor incidencia de estos casos y generar un registro de OSC que cumplan con reconocimiento por CNDH.

Respecto a la transversalidad de los expedientes, este grupo vulnerable también puede pertenecer a los grupos de adultos mayores (en desplazamientos comunitarios) y pueblos y comunidades indígenas. La atención de estas quejas puede verse atrasada por la referencia de los casos entre visitadurías o comisiones estatales por lo que la creación de un programa especializado en la atención de personas desplazadas mejoraría la atención de estos casos.

Como conclusiones:

- Menos del uno por ciento de los casos analizados correspondieron a casos de DFI, denotando dos posibles circunstancias, por un lado, la posible falta de reporte, identificación o correcta clasificación de violaciones en este grupo y por otro lado la posible baja incidencia de violaciones en este grupo vulnerable. El establecimiento de un programa de atención especializada a este grupo vulnerable podría esclarecer este hallazgo.
- Los casos de desplazamiento interno comparten características que permiten definirlo en un grupo independiente y, por tanto, puede desarrollarse un programa de prevención de agravios las personas en desplazamiento forzado y atención especializada de los casos
- El DFI comparte características con otros grupos vulnerables en especial con pueblos y comunidades indígenas.
- Las autoridades involucradas en la violación de los derechos humanos en este grupo vulnerable principalmente correspondieron a todos los niveles de gobierno.
- El trabajo de la CNDH es eficiente y resolutivo en la mayoría de los casos, es susceptible de mejorar de acuerdo con los hallazgos y recomendaciones descritos.



# PERSONAS ADULTAS MAYORES

## Primera visitaduría general

Programa Asuntos de la Niñez y la Familia

### *Objetivos*

El Programa tiene como objetivos dar orientación jurídica, realizar actividades de prevención y promoción a través de la impartición de pláticas, talleres, conferencias para capacitar a personal de las instituciones públicas, así como la emisión de spots en medios de comunicación para la población en general, sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes, adultos jóvenes y adultos mayores.

Los criterios para la elaboración de este Programa están centrados en actividades de demanda de acciones preventivas y de promoción que tienen de las instituciones federales y de la Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

### *Armonización normativa*

Con respecto a la normatividad existente para garantizar los derechos humanos de las Personas Adultas Mayores (PAM), mencionaron en primer término que a pesar de los exhortos que se han hecho a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que se realice la firma de ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, ésta sigue pendiente. En este sentido, expresaron la urgencia de que se realice la ratificación, con el fin de que en el país exista un compromiso claro de la protección de los derechos humanos de este grupo poblacional.

Por lo que se refiere a la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM) mencionaron que esta Ley fue elaborada en un contexto en el que se otorgaba mayor importancia a las carencias y no con base al enfoque de derechos, por lo que sería conveniente su revisión y actualización. Además de que nunca ha contado con el Reglamento correspondiente lo que incide, entre otros aspectos, en que no se indica a las instituciones cuáles son sus competencias específicas, por lo tanto, su cumplimiento se ve acotado.

Asimismo, como parte del Programa de Trabajo de 2018 se encuentran realizando una revisión de la normatividad estatal con el fin de dar cuenta de las carencias y características de cada una de ellas, así como de procurar y promover que todas las legislaciones estatales estén armonizadas con la normatividad nacional e internacional.

### *Coordinación con Entidades Federativas y otras instancias*

El vínculo con las entidades federativas es para los temas de armonización normativa, la prevención y promoción de los derechos humanos. No existe un mecanismo único para la vinculación con los Estados, cada director al frente del Programa, establece esta relación.

Respecto al tema de las políticas públicas, su quehacer se ha centrado en realizar sugerencias ante diferentes instancias, sobre todo estatales, en el sentido de que las políticas públicas deben ser integrales, basadas en los derechos de las PAM, pensadas para una adecuada actuación transversal de las autoridades.

En cuanto a su vinculación interinstitucional, cuentan con Convenios generales para el trabajo conjunto con el INAPAM, el INGER, con el área de Trabajo Social de la UNAM y tienen enlaces interinstitucionales con el IMSS, el ISSSTE, el DIF.

Una de las tareas con las instituciones es incidir para que cambien el enfoque de abordaje para esta población, así por ejemplo el Instituto Nacional de las Personas Mayores (INAPAM) sería deseable que su programa lo centrara no en carencias sociales sino en derechos, y en general, señalaron la importancia de una transición de las políticas públicas desde el enfoque del asistencialismo hacia el enfoque de los derechos.

Este programa participa en el Grupo Interinstitucional de Envejecimiento del Instituto Nacional de Geriátrica para tener una visión más específica sobre los temas de envejecimiento y poder dar una mejor atención a este grupo poblacional. Desde su perspectiva sería deseable contar con un Plan Nacional Gerontológico.

### *Colaboración con OSC*

Una de las acciones centrales de este Programa es la vinculación y trabajo con organizaciones que trabajan y promueven los derechos humanos de este grupo de población. Han trabajado estrechamente en las actividades de promoción y en la capacitación de terceros -funcionarios, personal administrativo, etc.

### *Creación de indicadores para evaluar las acciones y el Programa*

El Programa no cuenta con indicadores de resultado y de desempeño, sus indicadores están en función de las actividades que realizan como son los cursos, los talleres, las asesorías o el número de quejas atendidas. De enero a octubre del año 2018 otorgaron un total de 417 asesorías entre las que destacan las ofrecidas para los adultos mayores y que incluyen la derivación a otras instituciones cuando la competencia no es de la CNDH.

En ese sentido, los indicadores prácticamente siempre los cumplen y rebasan, reconocieron y están convencidos de que estos indicadores deben cambiar, por lo que se encuentran actualmente trabajando con el Instituto Nacional de Geriátrica (INGER) en un conjunto de indicadores tanto cualitativos y cuantitativos para dar cuenta de los resultados de dicho Programa.

De las quejas por violaciones a los derechos humanos, únicamente utilizan el criterio de edad, 60 años y más para su selección. A partir del análisis de las quejas presentadas por violaciones de derechos de personas adultas mayores destacaron que el derecho a la seguridad, el derecho a la salud, el derecho laboral y el derecho al trato digno son los principales motivos de las quejas y las autoridades con mayor número de denuncias son las encargadas de la Procuración de Justicia, las instituciones de salud como son el IMSS, el ISSSTE y los hospitales de la Secretaría de Salud y las quejas relacionadas con el Programa Pensión para Adultos Mayores.

En cuanto a las actividades de promoción imparten cursos, talleres y conferencias, cuentan con la Cartilla de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y un tríptico para erradicar el maltrato de este grupo. Aunque reconocieron que las pláticas y talleres que imparten los realizan con base en la demanda de las instituciones para capacitar a los servidores públicos, ello significa que no están atendiendo todas las necesidades de otros actores y de la población en general.

Finalmente, pero no menos importante, en este Programa colaboran un total de 9 personas que tienen que atender variados temas, como son los derechos de los niños, de los jóvenes, de la familia y de las personas adultas mayores, por lo que tienen que ser “especialistas” en cada uno de estos temas, y en ocasiones se han visto rebasados por las demandas de trabajo que implica cada tema.

En los retos internos señalaron la capacitación y sensibilización del personal de la CNDH para atender directamente a la población adulta mayor, y adecuar las instalaciones con rampas para mejorar el acceso.

Entre los retos externos para el futuro del Programa, mencionaron la necesidad de seguir visibilizando a esta población, fortalecer el conocimiento de sus derechos humanos, e impulsar y fortalecer las actividades de prevención y promoción tanto a las instituciones federales como estatales.

Asimismo, mencionaron varias lagunas que de manera general las instancias correspondientes deben ir cubriendo, ya que ello incide en las violaciones a los derechos de las PAM:

- No se cuenta con un diagnóstico de necesidades
- No existe información de la Procuración de justicia al respecto de la situación de las violaciones a las PAM
- No hay información clara de lo que sucede en Centros de día
- Asumen la necesidad de la creación de un protocolo de atención diferenciado por grupos de edad.

## **Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil**

Se invitaron a las OSC que fueron consideradas para participar en la entrevista grupal con los criterios establecidos en el marco metodológico, finalmente participaron tres de las organizaciones invitadas.

### **Conceptualización del grupo vulnerable**

Ha habido una evolución (transición) de las formas de denominar a este grupo: senectud, grupos de la tercera edad, etc.:

*“Todo eso de llamarle anciano, senecto, tercera edad, adulto mayor, a llamarle persona mayor creo que refleja claramente la transición de la asistencia al derecho”.*

*“Adulto mayor todo el mundo lo dice y está mal”*

hasta llegar a la definición actual de Personas Adultas Mayores (PAM), lo que tiene una connotación importante para los derechos humanos:

*“La noción de persona es un ciudadano, es sumamente importante, [...] como persona tienes derechos”.*

Se hizo énfasis en la diferenciación entre los conceptos de envejecimiento y vejez, debido a que éstos tienen características e implicaciones distintas:

- envejecimiento como proceso biopsicosocial (percepción colectiva)
- vejez como la etapa propiamente dicha, la vivencia de esa etapa (percepción individual).

Un proceso clave ha sido el redireccionamiento de las investigaciones y la atención de la situación: pasar de mirar ancianos a ver el fenómeno del envejecimiento y sus implicaciones sociales:

*“Era sacarle el tema [al área de la] medicina y abrirlo”.*

El movimiento en su origen tuvo como interés aspectos más concretos como los problemas de salud y el apoyo a necesidades primarias; es decir, la ayuda estuvo centrada en la visión “médico-asistencialista”. Es hasta 2015 que la lucha y el abordaje se han dirigido hacia la protección a los derechos de las PAM:

*“Creo que últimamente hemos migrado a otra visión, pero de inicio las organizaciones teníamos la visión asistencialista [...] no hablábamos del envejecimiento, hablábamos de la tercera edad, de las personas mayores, etc., [...] eso era lo que se manejaba como organizaciones y dar asistencia”.*

*“En la cultura mexicana ese asistencialismo y esa visión caritativa de la iglesia en realidad está metida en nuestra cultura judeocristiana”.*

De la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil

*Su involucramiento en la atención del tema*

El trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil para abordar la atención a este grupo data de hace varios años:

*“Creo que la sociedad civil somos el grupo más activo porque hicimos la primera marcha en el 2005, con personas mayores con sus pancartas para visibilizarnos”.*

El movimiento en su origen estuvo centrado en aspectos como los problemas de salud, así como el apoyo a necesidades primarias; es decir, la ayuda estuvo centrada en la visión “médico-asistencialista”. Es hasta 2015 que la lucha y el abordaje se han dirigido hacia la protección a los derechos de las PAM:

*“Creo que últimamente hemos migrado a otra visión, pero de inicio las organizaciones teníamos la visión asistencialista [...] no hablábamos del envejecimiento, hablábamos de la tercera edad, de las personas mayores, etc., [...] eso era lo que se manejaba como organizaciones y dar asistencia”.*

Las OSC que han brindado atención al grupo de las PAM nacen fuera del ámbito académico y paulatinamente se incorporan en la academia con el objetivo de generar mayor conocimiento no sólo de un sector específico de la población y de sus necesidades, sino de comprender desde una visión multi e interdisciplinar el fenómeno del envejecimiento desde sus diversas perspectivas e implicaciones.

Además, han enfatizado el enfoque de curso de vida cuya visión holística permite observar que las dificultades de este grupo etario no se originan por una edad cronológica en sí,

dándole un peso específico a los factores socio–económicos y políticos que han influido en las condiciones de vida y estado de salud de las personas a lo largo de su vida.

Una de las principales problemáticas señaladas ha sido que se les brindan espacios públicos, pero prevalece la percepción de que no son escuchadas, de que a los gobiernos no les interesa el tema y pretextan de manera constante la falta de presupuesto. En general, desde la perspectiva de las OSC el problema central es la falta de compromiso e interés en este sector de la población.

#### *Su involucramiento en la presentación y/o seguimiento de las quejas.*

La participación que realizan se enfoca mayormente en pláticas y talleres de orientación, en algunas ocasiones intervienen de manera directa en el acompañamiento para la presentación de quejas. Incluso, algunas asociaciones cuentan con un convenio de colaboración con la Barra Mexicana de Abogados para dar seguimiento a quejas específicas de personas adultas mayores.

#### *Vínculo entre grupos*

En las entrevistas con las OSC de los cinco grupos en situación de vulnerabilidad que fueron entrevistadas, encontramos particular mención en el grupo de OSC que trabajan con personas en reclusión. Lo que mencionaron los entrevistados, fue que, para visibilizar el tema carcelario, que es un tema delicado, lo que han hecho en varias ocasiones es tomar como bandera otro grupo vulnerable, en este caso como son los adultos mayores en situación de reclusión, a partir de allí pueden “acceder y trabajar” para su tema específico, “sin perder la ética”.

Otro punto en común con el trabajo con las OSC que cubren otros grupos en situación de vulnerabilidad como es el caso de las personas en reclusión es que el apoyo hacia esta población se percibe como un tema de “caridad”, no de grupos con derechos que se tienen que garantizar.

En el caso concreto con las OSC que abordan temas de las personas adultas mayores han ido más allá al formar red de alianza con otras organizaciones, destacaron la Red de Adultos Mayores (REDAM) que actualmente agrupa a 43 OSC.

Asimismo, destacaron que el trabajo entre la academia y las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental para alcanzar logros en la defensa de los derechos de estos grupos de población.

#### *El rol de la sociedad civil*

La presencia y labor de la sociedad civil es un aspecto imprescindible ante las diferentes dificultades que tiene el Estado para atender las necesidades y garantizar los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, sin embargo, el papel de las OSC idealmente estaría puesto en el apoyo a las acciones del gobierno empero, en la mayoría de los casos el rol que ejercen es indispensable al ser las únicas que se encargan de escuchar y atender las necesidades de este grupo ante la falta de políticas públicas que los protejan, o bien cuando estas políticas resultan insuficientes e inefectivas para alcanzar la protección de los derechos de las PAM.

Se destacó que la forma adecuada de referirse a este grupo poblacional es la de personas adultas mayores, término que no está homogeneizado en las leyes, instituciones, ni en la sociedad en general, debido a ello la tendencia es seguir utilizando términos como tercera edad y adultos mayores, entre otros, que no promueven de manera adecuada la inclusión.

Desde la perspectiva de las personas entrevistadas existe poca sensibilización ante las PAM, se presta mayor atención, prioridad y expresiones de solidaridad hacia la población infantil y adolescente. Por ello las PAM tienen que apropiarse de sus derechos humanos para hacerlos exigibles.

En este sentido, las OSC participan en darles a conocer sus derechos, hacerles llegar las herramientas para que las PAM se valoren y defiendan sus derechos.

*Reconocimiento de la vulnerabilidad de las PAM en materia de derechos humanos*  
El tema de vulnerabilidad de las PAM se centró en dos ejes centrales: la necesidad de visibilizar a esta población y la discriminación, al respecto señalaron lo siguiente.

Visibilizar a este grupo como un sector vulnerable ante la sociedad y el Estado es uno de los retos para las OSC, pero también lograr que las personas adultas mayores se asuman a sí mismas como sujetos de derechos y puedan, por tanto, exigir que éstos les sean garantizados y respetados.

Se destaca que la discriminación por edad es una de las formas más comunes de marginación que se dan en las PAM, comenzando en los espacios familiares y haciéndose extensiva al ámbito comunitario: “ya para qué”, “ya estoy viejo”, “ya no sirvo para nada”; la familia y la sociedad los hacen sentir así.

Debido a su condición las PAM son proclives a sufrir de despojos y abusos tanto en su persona como en sus bienes, además de maltrato físico, psicológico y emocional.

#### *Los actores gubernamentales y los derechos humanos*

En el tema de los derechos humanos de las personas adultas mayores, la relación de las OSC y de los actores de la academia con los actores gubernamentales ha sido fundamental primero para visibilizar a este grupo y posteriormente para posicionar el tema de sus derechos humanos.

Lo que manifestaron las entrevistadas, fue que la relación con los actores gubernamentales del gobierno federal de anteriores administraciones siempre fue difícil y distante, incluso mostrando “una gerontofobia hacia la vejez”; en cambio, ha habido un gran eco en la atención de sus demandas con los gobiernos de la CdMx

*“la CDMX imprimió a la nación un sello muy importante que es la protección de los derechos humanos, cuando todavía ni siquiera había Convención, ni siquiera había la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento”*

Y aunque otras entidades federativas también cuentan con disposiciones normativas hacia la población adulta mayor, éstas no tienen el enfoque de derechos humanos.

#### **Federales**

Para las OSC, existe falta de interés y apoyo de algunos gobiernos, tanto federales como locales en la atención de los temas de la vejez y el envejecimiento. Incluso algunos gobiernos han mostrado un claro viejismo (discriminación) y gerontofobia, de manera que el predominio de estereotipos negativos en las autoridades es notorio.

La vejez se aborda como una etapa de la vida en la que se puede considerar una inversión no redituable el hecho de destinar recursos para atenderla.

*“Es una cultura de las instancias de decir dale largas, al cabo se nos va a morir”.*

La visión del Estado es que el envejecimiento representa un problema; no obstante, no se han tomado decisiones ni se han realizado acciones concretas para garantizar la protección de los derechos de las PAM. La falta de recurso presupuestal ha sido un argumento que se ha repetido continuamente para no actuar donde se requiere, pero desde la perspectiva de los participantes es un fundamento falaz, si bien se requiere de él, existen otras acciones o intervenciones que se pueden hacer para lograr una mejor inclusión.

#### *Atención a recomendaciones*

Desde la perspectiva de las participantes, las recomendaciones que emite la Comisión están bien, el problema es el tiempo y la forma en la que se cumplen, pueden llevarse mucho tiempo y para las personas adultas mayores la atención inmediata a su queja es fundamental.

Asimismo, expresaron que las recomendaciones “son políticamente correctas” y acotadas por la competencia de la CNDH.

#### *La normatividad y su alcance en la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores*

Respecto al marco normativo internacional se destacó el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2013, que incluyó el enfoque de Derechos Humanos, este Consenso tuvo relevancia porque introdujo la concepción de persona, lo que garantiza que se le conceptualice como sujeto de derechos, además incluyó la visión de la vejez como una etapa del curso de vida.

Otro instrumento normativo de gran envergadura para las personas adultas mayores es la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, que es legalmente vinculatoria para los países que la suscriban, y hasta el momento nuestro país no lo ha firmado, en ese sentido mencionaron que han realizado distintas gestiones ante gobiernos anteriores y el actual para solicitar la firma correspondiente.

En lo referente al marco normativo nacional, destacaron la emisión en 2002 de la primera ley a nivel federal sobre la atención y protección de este grupo, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; pero a pesar de su existir desde hace más de 15 años, no se cuenta con el Reglamento correspondiente, lo que impide su implementación y la elaboración de políticas públicas concretas.

Otros dos documentos normativos importantes para el tema de personas adultas es la revisión y actualización de la NOM-031-SSA. Asistencia social a adultos mayores en situación de riesgos y vulnerabilidad, así como la elaboración de la iniciativa de Ley de Albergues y Centros de Día Lucrativos y no Lucrativos para personas mayores de la Ciudad de México.

Enfatizaron como aspecto central, hacer cumplir las leyes existentes, pero con especial atención a que estas leyes estén actualizadas para que su alcance sea efectivo y sean adecuadas en cuanto a la protección de los derechos con base en necesidades actuales y reales de esta población.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

### *Su labor*

Para los participantes, el papel de la Comisión Nacional y de las Comisiones Estatales está acotado desde su nacimiento. Aparentemente son independientes del gobierno, pero en varias entidades, el gobernador nombra al responsable.

En cuanto al papel de la Comisión federal y las estatales en la difusión de los derechos, es mínima, se requiere fortalecer esta función; a pesar de algunos esfuerzos que ha hecho la CNDH por la defensa de los derechos humanos de las PAM, es necesario mayor participación de esta instancia y de otras afines e involucrar de manera más activa a las personas adultas mayores en el conocimiento y promoción de sus derechos.

Algunas OSC tienen la oportunidad de ser integrantes de las mesas de trabajo de derechos humanos de las personas mayores que tiene la CNDH; es decir, si cuentan con espacios de participación, pero consideran que sus propuestas no llegan a la práctica, aunado a que el tema de los derechos de las personas adultas mayores se suma a otras agendas sin tener mayor prioridad.

### *Sus limitaciones*

Las representantes de las OSC consideraron que la difusión de los derechos humanos que realiza la CNDH es general, por ello las PAM no perciben que tienen derechos específicos, así mismo, la agenda de la CNDH no muestra de manera clara una priorización de derechos humanos para las Personas Adultas Mayores:

*“El enfoque de los derechos no ha permeado lo suficiente”.*

Otras limitaciones identificadas fueron:

- Existen barreras de comunicación y colaboración entre la CNDH y otras instituciones.
- En México prevalece una cultura de los “favores” y no del ejercicio pleno de los derechos.
- Las acciones y recomendaciones de la CNDH no se reflejan en las políticas públicas.

### *Retos principales*

Lograr alianzas y vinculaciones debido a que son primordiales entre las organizaciones, crear redes es un primer paso para encontrar los momentos, los espacios y a las personas que muestran interés en el tema.

Incorporar el enfoque de los derechos humanos pues tener perspectiva de curso de vida permitirá no sólo abordar a las PAM cuando entran a formar parte de este grupo poblacional, sino entender y atender el fenómeno desde antes.

Extender la capacitación a las personas adultas mayores para que tengan conocimiento acerca de sus derechos, además lograr una mayor sensibilización de funcionarios públicos que trabajan en la atención de PAM, en todos los sectores.

### *Los agravios*

**El conocimiento de los derechos humanos y los derechos violados.**



La escasa o nula difusión de los derechos humanos de las PAM, incide en que éstas no se quejen:

*“En el caso de las PAM tenemos un problema concreto: ¿por qué no se quejan? Porque no saben que tienen derechos”.*

De acuerdo con la revisión de la literatura presentada en el diagnóstico de este grupo, es necesario observar las desventajas que tienen las PAM para acceder al conocimiento de sus derechos, una de ellas es el nivel de alfabetismo que se presenta en este grupo etario, y que en general le representa un impedimento para acceder a una diversidad de información.

Otro de los factores mencionados se encuentran la baja autoestima que pueden presentar las PAM lo cual influye en la normalización de los malos tratos que pueden sufrir, considerando que por su condición es común que no se les tenga paciencia o que se les aíse y maltrate.

Para aquellas PAM que además son indígenas o para aquella que se encuentra en el sector rural, la accesibilidad a diversos medios para poder conocer sus derechos e interponer quejas, es acotado.

### **Factores que generan los agravios**

Dos elementos fueron mencionados como los que inducen los agravios en contra de esta población: a) no se respeta ni se valora la vejez ni en el ámbito familiar, ni en el comunitario, b) la baja autoestima de esta población. En general se les ha visualizado como una población a la que hay que “ayudar o apoyar”, pero no necesariamente a la que hay que garantizarles derechos.

#### *El proceso de la queja*

#### **Su impacto en los colectivos o grupos específicos.**

El mayor problema para las PAM es justamente el tiempo que se lleva el proceso de atención de quejas, Esta población requiere atención expedita, porque de lo contrario recurre a otros mecanismos para solucionar sus quejas.

Con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, han trabajado para dar atención prioritaria a esta población y lo han logrado, pero en el caso de la Comisión Nacional una queja de personas adultas mayores toma el turno que le corresponde.

#### *La presentación de la queja*

### **Ventajas y Desventajas**

Las desventajas van desde discapacidad física, poca instrucción educativa, falta de recursos para traslados y sobre todo que no conocen a que instancias acudir en caso de que sufran violaciones a sus derechos.

No saben cómo presentar una queja, no saben qué es una queja y qué es una denuncia. Además, en buena medida, son los propios familiares los que violentan sus derechos por lo que no quieren realizar ningún tipo de queja que pueda representar una sanción de su familiar.

La accesibilidad es importante ya que muchas de las personas adultas mayores que han sufrido violaciones a sus derechos no cuentan con los medios físicos y económicos para presentar una queja.

### **Desventajas**

Las desventajas identificadas fueron:

- a) el desconocimiento de sus derechos
- b) el desconocimiento de qué es la CNDH
- c) el desconocimiento de las herramientas que tienen para presentar una queja
- d) el tiempo y los recursos que se requieren para presentar una queja
- e) la desvalorización que tiene el adulto mayor sobre su persona y por lo tanto como sujetos de derechos

### *La atención de la queja*

#### **Lo intrínseco**

Es rescatable la atención y seguimiento a las quejas, aunque sus alcances son limitados (es de su competencia sugerir, pero no resolver), y tampoco existe claridad acerca de los registros (no hay, o no se dan a conocer) de los casos de violaciones específicamente hacia los derechos de las PAM.

Debido al tiempo que se puede llevar el proceso por vía institucional, se prefiere la ruta privada (conocidos, amigos, personas influyentes) por considerarse vías más rápidas y más eficaces para dar solución u obtener una respuesta a diversas problemáticas, por ejemplo, con las instituciones de salud, ya que en este grupo poblacional el tiempo para la atención en salud es apremiante:

*“Como sucede en la cultura nacional, si no haces escándalo, nadie te pela”.*

*“No le dan esa connotación [prioritaria]. A la PAM hay que darle, con base en los protocolos, una preferencia, una agilidad, una observancia sobre la consideración de su condición”.*

#### **Lo extrínseco**

Los aspectos mencionados fueron: el escaso conocimiento que tienen las personas mayores de sus derechos, y en caso de ser violados lo que pueden hacer, desconocen que es una queja, cuáles son las etapas de este proceso y que pueden obtener con ello.

La capacidad de movilidad y dependencia, la pobreza: el tiempo y el dinero que tienen que invertir para hacer el proceso, la instrucción educativa, todos ellos son obstáculos que desde su experiencia han observado para que las personas adultas mayores no denuncien.

### *Seguimiento de la queja*

#### **Emisión y seguimiento de las recomendaciones**

En la experiencia de las participantes, en la mayoría de los casos las recomendaciones no se conocen ni se cumplen, es difícil llegar a resarcir los abusos cometidos debido a que los acuerdos de conciliación tampoco se cumplen cabalmente. Es importante no sólo emitir las recomendaciones, sino llevar un seguimiento oportuno para su cumplimiento.

### *Políticas públicas*

La Comisión Latinoamericana de Demografía (CELADE), se encargó de estudiar las políticas públicas creadas en beneficio de las personas mayores, pero no se hablaba de derechos. Tras las reuniones de 2008 y 2012 inicia esta carrera por los Derechos Humanos a nivel regional:

*“La CELADE no hablaba de derechos [...] hablaba de políticas públicas, de protección, de la situación de las PAM, las acciones gubernamentales [...] hay una transición, no se hablaba de Derechos Humanos, es con las OSC que empieza esta transición, es una transformación reciente”.*

No obstante, existen políticas internacionales que no consideran a las PAM, por ejemplo, la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no muestra la relevancia del tema de la vejez.

En cuanto a los programas y a las políticas públicas para este sector de la población, se percibe que:

- Prevalece el asistencialismo en la elaboración de los programas públicos.
- Existen políticas públicas, más no derechos.
- No hay difusión/conocimiento de las reformas a favor de las PAM.
- Una limitante de los programas y las políticas públicas es que inician en ese momento (hasta que la persona cumple 60 años), es importante atender y considerar todo lo que ocurre a las personas antes de que pasen a formar parte de ese sector de la población.

*“La voluntad política es esencial para que la vinculación, las alianzas y las redes puedan llevar a visibilizar a las PAM”.*

Propusieron en primer lugar contar con diagnósticos sobre los problemas que se requiere atender y crear modelos de atención adecuados, y que tengan sus propios indicadores de impacto.

### Resultados

#### *Hallazgos*

Es posible observar el progreso en la visibilización de la necesidad de atender los asuntos relacionados con las PAM. Uno de los cambios más importantes es la conceptualización, tanto de este grupo, como de las personas que lo conforman, llegando a la denominación de personas adultas mayores que marca de manera determinante la transición entre el asistencialismo y el enfoque de los derechos.

El papel de las OSC ha sido trascendental en los logros alcanzados en la promoción de la atención a las PAM y a sus derechos a través de diversas acciones, desde las manifestaciones públicas, la participación en foros, el acercamiento con las autoridades para la propuesta de políticas públicas, hasta la búsqueda de espacios y la colaboración con otras organizaciones, instituciones y la academia.

Si bien el proceso de transición de un enfoque asistencialista a un enfoque de derechos ya es perceptible, éste muestra lentitud en sus avances mientras que la velocidad a la que este grupo etario crece hace que sea más visible el impacto limitado del enfoque de derechos en la elaboración de las políticas públicas.

El papel de la CNDH se percibe como limitado, si bien se resalta su proceso de atención a la queja, los tiempos de respuesta pueden extenderse, siendo el tiempo uno de los recursos que las PAM perciben como limitado, debido a ello la atención de sus demandas, prioritariamente aquellas relacionadas con el derecho a la salud, resultan imperantes.

La mayoría de las instituciones que atienden situaciones gerontológicas son de reciente creación, y a pesar de que la Ley de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores se publicó en 2002, el hecho de que hayan pasado más de 15 años sin que se haya elaborado el Reglamento correspondiente, muestra de manera clara los rezagos en la prioridad y atención que se da a la protección de los derechos de las PAM.

El acercamiento a la población adulta mayor bajo la perspectiva de derechos es muy reciente, así como abordar el envejecimiento desde una perspectiva de curso de vida, en este sentido se requiere intensificar el trabajo de la academia, las OSC y las instituciones con el fin de crear políticas basadas en este principio. En ese sentido, es fundamental que el gobierno de nuestro país muestre sensibilidad e interés por el tema.

## **Análisis cuantitativo de bases de datos OSC**

Se exploró con cada una de las Organizaciones de la Sociedad Civil que fueron invitadas a participar en la sesión grupal, si llevaban registros de violaciones de derechos humanos o de quejas presentadas ante las Comisiones Estatales o la Comisión Nacional, o cualquier otro registro como son las asesorías que otorgan. Y efectivamente como se vio en la parte cualitativa de este trabajo no llevan registros formales o bases de datos de las distintas tareas que realizan, por ello no se presentan datos en este apartado.

## **Revisión de expedientes**

Como se pudo apreciar en la base de datos de la CNDH de 2015 a 2018, las personas adultas mayores es el grupo que ocupa el segundo lugar en número de quejas presentadas con 4,640 quejas, con un promedio de 1,160 quejas por año. Además de ocupar el segundo lugar, también es el grupo que mayor presencia tiene en la transversalidad de las quejas; es decir, además de ser quejas presentadas por personas desplazadas internamente, personas indígenas, personas con discapacidad, también son adultos mayores en muchos de los casos.

Los tres derechos principalmente violados entre esta población fueron: derecho a la seguridad jurídica (44%), derecho a la protección a la salud (34%), derecho a la legalidad (11%). Y la autoridad principalmente señalada en el 28% de las quejas, fue el Instituto Mexicano del Seguro Social.

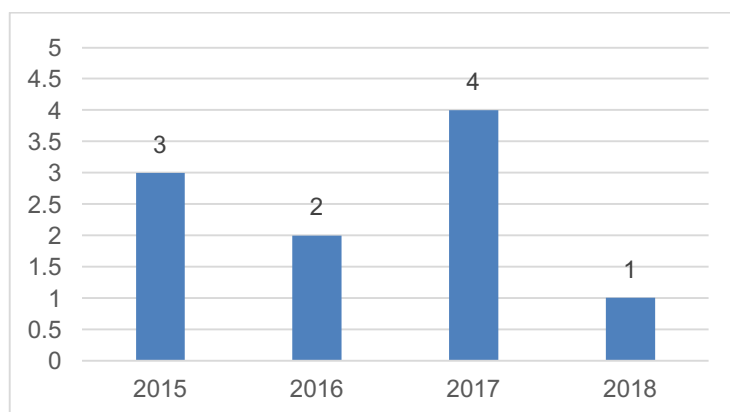
Respecto al tiempo para resolución de las 4,640 quejas, el 27% de ellas su proceso terminó entre un mes y hasta 3 meses; entre 3 y 6 meses el 28%, en el 11.5% de las quejas se prolongó su resolución más de un año.

En cuanto al motivo de conclusión, las quejas de esta población concluyeron principalmente durante el trámite respectivo y en segundo lugar en orientación.

Respecto a los datos y características de los 10 expedientes revisados de las PAM,

la distribución por año se muestra en la Gráfica 1.

**Ilustración 25. Expedientes revisados de PAM distribuidos por año, 2015-2018.**



Las quejas de derechos violados a personas mayores, fue más común que fuera presentado por familiares de la PAM como son los hijos o nietos, sobre todo en las quejas que tienen que ver con el derecho a la protección a la salud ya que el directamente afectado se encuentra dentro de los servicios de salud.

El tipo de derechos violados en los expedientes revisados que resaltan fueron el derecho a la protección a la salud y el derecho a la seguridad jurídica.

ASUNTO QUEJA	DERECHO VIOLADO	MOTIVO CONCLUSIÓN
<i>Solicitud de admisión en un albergue</i>	Derecho al trato digno	Orientación
<i>Hostigamiento y discriminación laboral por su condición de PAM</i>	Derecho al trabajo	Por no existir materia
<i>PAM sufre caída de la cama de urgencias en un hospital y no dan información a los familiares de lo sucedido</i>	Derecho a la protección a la salud	Acuerdo de Conciliación
<i>Persona internada que no se le presta la atención adecuada</i>	Derecho a la protección a la salud	Desistimiento del quejoso
<i>Atención inadecuada en INFONAVIT</i>	Derecho a la seguridad jurídica	No competencia
<i>CORETT ha incumplido con la sentencia del juicio de expedir la escritura correspondiente</i>	Derecho a la seguridad jurídica	Acumulación
<i>Violaciones al derecho a la salud, no se entregan medicamentos necesarios y los tiempos de espera para las citas médicas son excesivos tratándose de una persona que requiere atención en salud prioritaria</i>	Derecho a la protección a la salud	Durante el trámite respectivo
<i>Presumiblemente se trata de un caso de discriminación al pedir a una persona mayor que tenga cuenta de correo electrónico para confirmarle la fecha de su cita en la SER para trámite de pasaporte</i>	Derecho a la seguridad jurídica	Durante el trámite respectivo
<i>Barreras en la atención a la salud</i>	Derecho al trato digno	Desistimiento del quejoso
<i>Se trata de PAM que falleció presumiblemente en el proceso de demanda de atención en servicio de salud, misma que no le fue otorgada</i>	Derecho a la protección a la salud	Acuerdo de conclusión
<i>Funcionarios de SEDESOL le solicitan realizar varios trámites a PAM con discapacidad visual y que vive solo.</i>	Derecho a la seguridad jurídica Derecho a la igualdad Derecho al trato digno	Desistimiento del quejoso

Las quejas concluyeron principalmente por desistimiento del quejoso porque en tres casos la persona adulta mayor había fallecido, y en un caso, aunque había fallecido, el familiar ratificó la queja y fue posible comprobar la violación.

## Transversalidad

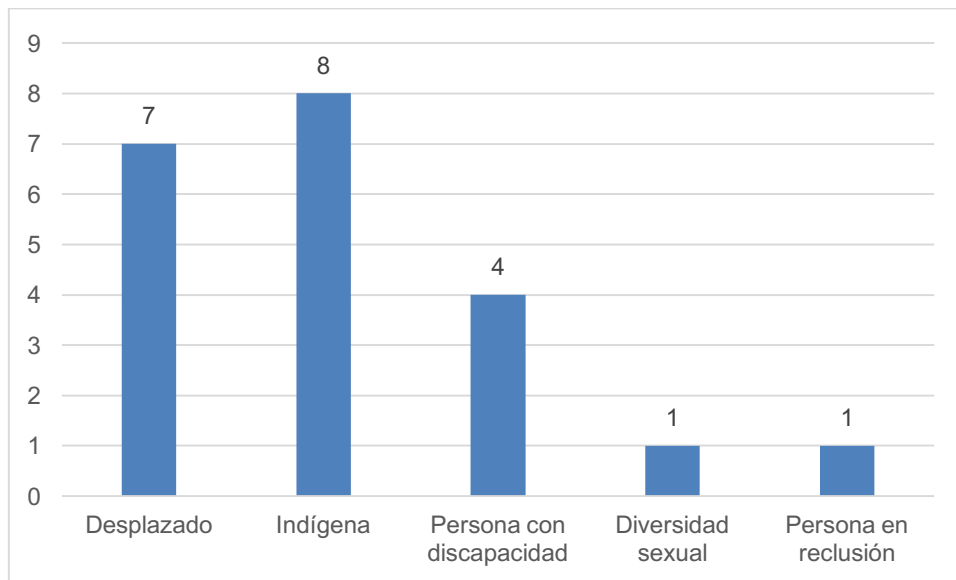
Los seis grupos que contempló este estudio por sus características -pertenecer a un grupo étnico, personas en situación de discapacidad, personas desplazadas internamente, personas adultas mayores, personas de la diversidad sexual y personas en reclusión- suelen estar vulnerables y sujetos a discriminación, o están en desventaja en el ejercicio y goce de sus derechos.

A partir de la revisión de los 60 expedientes que cubrió la muestra total de estos grupos, fue posible identificar la cantidad de personas que tenían no sólo una de las condiciones de vulnerabilidad, sino cualquiera de las aquí incluidas.

El grupo con mayor presencia de transversalidad fue el de las personas adultas mayores.

De los 60 expedientes, en 21 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de personas adultas mayores, tenían además otra condición de vulnerabilidad, 8 personas eran también indígenas, 7 estaban en desplazamiento interno forzado, 4 personas vivían con alguna discapacidad, y una persona estaba en situación de reclusión. Ver gráfica 2.

**Ilustración 26. Número de expedientes revisados de personas adultas mayores con otra situación en vulnerabilidad.**



En esta transversalidad de las quejas de adultos mayores, el derecho a la seguridad jurídica ocupó el primer lugar y en segundo lugar el derecho a la protección a la salud y el derecho al trato digno, en algunos casos se presentaron más de un derecho violado. En los siguientes cuadros se muestran estos derechos y los hechos violatorios que más se presentaron en los 60 expedientes de la muestra y en los que los PAM tuvieron transversalidad en 21 de ellos, como ya se mencionó.

<i>Derecho violado</i>	Hecho violatorio	Cantidad de quejas
<i>Derecho a la seguridad jurídica</i>	Faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones	5

Prestar indebidamente el servicio público	4
Omitir brindar protección a las personas que lo necesiten	1
Omitir brindar protección y auxilio	1
Omitir brindar asesoría jurídica e información sobre el desarrollo del procedimiento	1
Omitir custodiar, vigilar, proteger, establecer medidas cautelares o dar seguridad a personas	1
Practicar de manera negligente las diligencias	1
Emplear arbitrariamente la fuerza pública	1
Abstenerse de practicar diligencias para acreditar la probable responsabilidad del inculgado	1
Integrar la averiguación previa de manera irregular y deficiente	1
Retardar o entorpecer la función de investigación o procuración de justicia	1

<i>Derecho violado</i>	Hecho violatorio	Cantidad de quejas
<i>Derecho a la protección a la salud</i>	Negligencia médica	3
	Omitir dar información sobre el estado de salud	1
	Omitir proporcionar atención médica	1
	Omitir implementar la infraestructura necesaria para una adecuada prestación de los servicios de salud	1

<i>Derecho violado</i>	Hecho violatorio	Cantidad de quejas
<i>Derecho a la legalidad</i>	Omitir fundar el acto de autoridad	2
	Omitir motivar el acto de autoridad	2
	Omitir hacer constar el acto de autoridad en un mandamiento escrito	1

<i>Derecho violado</i>	Hecho violatorio	Cantidad de quejas
<i>Derecho al trato digno</i>	Acciones y omisiones que trasgreden los derechos de los adultos mayores	2
	Omitir brindar protección y auxilio	2
	Acciones y omisiones que trasgreden los derechos de los a los migrantes y de sus familiares	1

## Hallazgos

### Hallazgos de las entrevistas con visitaduría

El Programa de asuntos de la Niñez y la Familia de la CNDH, comprende las acciones para las personas adultas mayores que incluye actividades de prevención y promoción a través de talleres, conferencias, cursos de capacitación para el personal de las instituciones públicas y de campañas en medios de comunicación.

La Coordinación de este Programa tiene también a su cargo el Programa de niños y jóvenes y los recursos humanos con los que cuenta no son suficientes para dar atención a la alta demanda de orientación jurídica, las actividades de prevención y promoción. Las metas que hasta ahora tiene son como Programas presupuestarios, y que están elaborados en función de la demanda de acciones preventivas y de promoción que siempre cumplen e incluso rebasan, pero no tienen elaborado un Programa de Acción con objetivos, líneas estratégicas y acciones de corto y mediano plazo, con indicadores evaluables, lo que sería deseable.

Esta Coordinación participa en distintas Comisiones Gubernamentales en el tema de derechos humanos, a través de las que realizan distintas propuestas como por ejemplo el exhorto a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que nuestro país ratifique la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores.

Destaca el diagnóstico que están llevando a cabo sobre la situación que guarda la normatividad en materia de derechos humanos en las entidades federativas y la armonización normativa que es deseable alcanzar.

Entre los derechos violados en este grupo poblacional están los derechos a la seguridad, derecho a la salud, derecho laboral y derecho al trato digno, las autoridades con mayor número de denuncias son la Procuración de Justicia, las instituciones de salud como son el IMSS, el ISSSTE y la Secretaría de Salud y las quejas relacionadas con el Programa Pensión para Adultos Mayores. Este último tema es recurrente en las quejas presentadas por personas adultas mayores y llama la atención que la CNDH no haya emitido ninguna Recomendación al respecto. Para que esto ocurra, la Coordinadora del Programa tendría que verlo con el área que emite las recomendaciones.

Las acciones de promoción se realizan en función de la demanda; es decir, se van otorgando conforme las instituciones lo solicitan.

Al igual, que lo muestra el diagnóstico y lo dicho por las participantes de las OSC, coincidieron en que existen varias áreas de oportunidad como son:

- La importancia de contar un diagnóstico de necesidades de las PAM y estudios diferenciados por edad
- Establecer registros institucionales de las PAM, así como de las violaciones.

Existe poco personal para cumplir con los objetivos y funciones de este Programa que no se corresponde con la cantidad de acciones que tiene que emprender para todos los grupos poblacionales que tiene a su cargo.



## Hallazgos de entrevistas grupales con OSC

A través de las aportaciones de las organizaciones participantes es posible observar el progreso en la visibilización de la necesidad de atender los asuntos relacionados con el grupo etario de las PAM. Uno de los cambios más importantes es la conceptualización, tanto de este grupo, como de las personas que lo conforman, llegando a la denominación de personas adultas mayores que marca de manera determinante la transición entre el asistencialismo y el enfoque de los derechos en las OSC. La promoción de un lenguaje inclusivo y con perspectiva de género ha sido un primer paso en el cambio de paradigma que evita el uso de calificativos peyorativos que acentúan los estereotipos negativos hacia las PAM.

El papel de las OSC ha sido trascendental en los logros alcanzados en la promoción de la atención a las PAM y a sus derechos a través de diversas acciones, desde las manifestaciones públicas, la participación en foros, el acercamiento con las autoridades para la propuesta de políticas públicas, hasta la búsqueda de espacios y la colaboración con otras organizaciones, instituciones y la academia en una búsqueda de mayor conocimiento acerca de las necesidades de las PAM, así como de apoyo y promoción de sus derechos.

Desde la perspectiva de las OSC entrevistadas, uno de los aspectos más preocupantes es la falta de interés de las distintas instancias gubernamentales para dar atención a los temas de vejez y envejecimiento, dado que ha podido constatarse que, en sexenios anteriores, algunas autoridades desde el nivel más alto (presidente de la República), pasando por los poderes legislativo y judicial, han mostrado una clara aversión a tratar el tema de las PAM.

Con ausencia de una voluntad política para dar atención a las necesidades de este grupo poblacional, las acciones resultan limitadas para que las PAM puedan ejercer sus derechos; es indispensable comenzar por las autoridades y las personas que representan a las instituciones más importantes del país para mostrar un interés genuino por la atención de este sector de la población. La voluntad política es imprescindible, sin ella el trabajo de las OSC se dificulta y las metas son difíciles de alcanzar.

Relativo al marco normativo que protege los derechos de las PAM, si bien, de manera similar a la transición en la denominación del grupo poblacional, la legislación también ha presentado avances, han quedado vacíos significativos como la ratificación de la firma de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, así como la elaboración, aprobación y expedición del Reglamento de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para garantizar y dar vigencia a los derechos de las PAM.

La perspectiva de derechos humanos es incipiente en la elaboración de políticas públicas que mantienen mayormente el enfoque asistencialista, lo cual aleja a los programas de los objetivos de promoción y protección de derechos y los mantiene en situación de beneficencia y caridad, lo que acentúa los estereotipos negativos de que las PAM son un grupo que no aporta, pero demanda recursos, pues los programas no promueven las capacidades y derechos de las PAM. Si bien el proceso de transición de un enfoque asistencialista a un enfoque de derechos ya es perceptible, éste muestra lentitud en sus avances mientras que la velocidad a la que este grupo etario crece hace que sea más visible el impacto limitado del enfoque de derechos en la elaboración de las políticas públicas.

En general el papel de la CNDH se percibe como acotado por parte de las OSC y en lo referente a su labor para la atender quejas, es cuestionada por el tiempo que se requiere en su atención, en una población en la que el tiempo es trascendental.

Por lo que se puede concluir de la discusión en la entrevista grupal, pese a los recientes avances en el reconocimiento de los derechos humanos de las PAM a nivel internacional y nacional, existen carencias en el marco normativo nacional al no contar con un reglamento para la Ley de las PAM; en la visibilización de este grupo y, por ende, en las necesidades que conllevan a la violación de los derechos humanos de las PAM.

### Hallazgos de la revisión de expedientes

Es importante la cantidad de quejas por violaciones a los derechos humanos en la que están afectados los derechos de las personas de 60 años y más y sobre todo encontrar vinculación con otras vulnerabilidades que no son visibles en el momento de la atención debido a que no están clasificadas en los distintos Programas que tiene la CNDH.

Los tiempos de atención de las quejas fueron variables, la queja con el mínimo de tiempo atendida fue en un promedio de 70 días y el rango superior fue de año y medio.

En el proceso de atención de la queja, se hace constar en dos momentos la comunicación con el quejoso, al inicio para comunicarle la aceptación de su escrito como queja y al final para notificarle la conclusión de esta.

Existen expedientes de quejas que se acumulan por tener similitud en el tema de la queja y la institución señalada, en la revisión de expedientes se observó que no todos los expedientes contienen copia de la respuesta institucional y la comunicación al quejoso.

Los expedientes contienen actas circunstanciadas que amparan la forma de conclusión de la queja, misma que debe ser notificada al quejoso vía llamada telefónica u oficio, en los expedientes no existe constancia de recepción por parte del quejoso.

En aquellos expedientes que concluyen con “acuerdos de conciliación”, no existe documentación que compruebe el seguimiento de la CNDH para el cumplimiento de dichos acuerdos.

## Recomendaciones

### Recomendaciones de las entrevistas con visitaduría

Dada la importancia que tiene el número de quejas presentadas por violaciones la población adulta mayor se recomienda que la CNDH cuente con un Programa exclusivo de promoción, prevención y protección de derechos humanos para PAM. Este programa de acción debería contener objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores que les permitan evaluar sus resultados, etapa que ha estado ausente hasta ahora.

Un elemento de importancia para garantizar los derechos humanos es contar con el respaldo normativo, el análisis que está realizando la CNDH va dirigido a ello; no obstante, no cuentan con un mecanismo claro de cómo coadyuvarán y darán seguimiento para que las 32 entidades federativas cuenten con él y los plazos para alcanzarlo.

Por lo que toca a la normatividad en general, sería deseable que el Programa de la Niñez y la Familia de la CNDH contribuya y gestione ante las instancias correspondientes a fin de

que México firme la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores. Al mismo tiempo, para que la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores cuente con su Reglamento. Estos vacíos normativos redundan en la falta de políticas públicas para la protección de derechos humanos de las PAM.

El derecho mayormente violado entre la población adulta mayor fue el de seguridad jurídica y dentro de éste los hechos violatorios de faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones y prestar indebidamente el servicio público; dos aspectos que pueden ser subsanados, entre otras cosas, con acciones de promoción de los derechos humanos entre el personal de las instituciones públicas. Atender no solo la demanda sino dirigir acciones entre aquellas instituciones y funcionarios que año con año ocupan los primeros lugares en las quejas como son el IMSS, ISSSTE y la Secretaría de Desarrollo Social que lleva el Programa de Pensión al Adulto Mayor. A la vez sería deseable hacer campañas de sensibilización periódicas hacia la población en general y hacia el adulto mayor para que conozca sus derechos y la opción de presentar quejas cuando éstos son violados. Sin duda, es urgente fortalecer sus acciones de prevención y promoción, incluso con el propio personal de la CNDH y de las Comisiones Estatales.

Finalmente llamó la atención que mientras el Programa tiene a cargo las acciones de prevención, promoción y protección de los derechos humanos, para emitir una Recomendación, de esta acción se encarga otra área dentro de la CNDH, sería conveniente una vinculación más cercana.

### Recomendaciones de entrevistas grupales con OSC

La promoción de un lenguaje inclusivo y con perspectiva de género es un primer paso en el cambio de paradigma que evita el uso de calificativos peyorativos que acentúan los estereotipos negativos hacia las PAM.

Buscar una mayor voluntad política para dar atención a las necesidades de este grupo poblacional; es indispensable comenzar por las autoridades y las personas que representan a las instituciones más importantes del país para mostrar un interés genuino por la atención de este sector de la población.

Relativo al marco normativo es fundamental la ratificación de la firma de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, así como la elaboración, aprobación y expedición del Reglamento de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para garantizar y dar vigencia a los derechos de las PAM. Actualizar la NOM-031-SSA. Asistencia Social a adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad y elaborar la Ley de Albergues y Centros de Día Lucrativos y no Lucrativos para las personas mayores.

Considerar el centralismo como una situación importante que puede impedir los avances en materia de derechos humanos a nivel estatal, dado que se encuentran estancados en comparación con los logros que se han tenido en la Ciudad de México.

Respecto a las políticas públicas dirigidas a esta población mencionaron lo fundamental que es dar prioridad a esta población, a la vez que deben existir “protocolos de actuación específicos y adecuados para que tengan acceso a la justicia y atención”. En el caso de la CNDH sugirieron dar prioridad en la atención a las quejas presentadas por personas adultas

mayores. Asimismo, propusieron la elaboración de un folleto con lenguaje sencillo dirigido a esta población para explicar el procedimiento y etapas de la presentación de quejas y así contribuir a que accedan a este mecanismo sin necesidad de depender de otras personas.

Al mismo tiempo, exhortan a las autoridades correspondientes, a actualizar el marco normativo nacional y crear los mecanismos de vigilancia de su cumplimiento.

La promoción de un lenguaje inclusivo y con perspectiva de género es un primer paso en el cambio de paradigma que evita el uso de calificativos peyorativos que acentúan los estereotipos negativos hacia las PAM.

Buscar una mayor voluntad política para dar atención a las necesidades de este grupo poblacional; es indispensable comenzar por las autoridades y las personas que representan a las instituciones más importantes del país para mostrar un interés genuino por la atención de este sector de la población.

Relativo al marco normativo es fundamental la ratificación de la firma de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, así como la elaboración, aprobación y expedición del Reglamento de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para garantizar y dar vigencia a los derechos de las PAM. Actualizar la NOM-031-SSA. Asistencia Social a adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad y elaborar la Ley de Albergues y Centros de Día Lucrativos y no Lucrativos para las personas mayores.

Considerar el centralismo como una situación importante que puede impedir los avances en materia de derechos humanos a nivel estatal, dado que se encuentran estancados en comparación con los logros que se han tenido en la Ciudad de México.

Respecto a las políticas públicas dirigidas a esta población mencionaron lo fundamental que es dar prioridad a esta población, a la vez que deben existir “protocolos de actuación específicos y adecuados para que tengan acceso a la justicia y atención”. En el caso de la CNDH sugirieron que las quejas interpuestas por derechos violados a esta población se atiendan con prioridad por la condición de edad de las personas y lo trascendental e implicaciones que tiene en ellos el seguir los largos procedimientos de atención. Asimismo, propusieron la elaboración de un folleto con lenguaje sencillo dirigido a esta población para explicar el procedimiento y etapas de la presentación de quejas y así contribuir a que accedan a este mecanismo sin necesidad de depender de otras personas.

Al mismo tiempo, exhortan a las autoridades correspondientes, a actualizar el marco normativo nacional y crear los mecanismos de vigilancia de su cumplimiento.

#### Recomendaciones de la revisión de expedientes

En la revisión de expedientes fue posible observar que a pesar de que el formato de clasificación de quejas contiene la opción de especificar las quejas en los distintos programas de la CNDH, las quejas revisadas de PAM y de otros grupos en situación de vulnerabilidad están categorizadas en el Programa General de Quejas. Esto invisibiliza la cantidad de quejas por grupo en situación de vulnerabilidad, por lo que sería deseable hacer esta especificación en todas las quejas, información que además permitiría detectar la transversalidad de situaciones en vulnerabilidad de la población a la que le han sido violados derechos humanos.

Resulta fundamental atender las quejas de las PAM en tiempos cortos, incluso de las 10 quejas revisadas cuatro de ellas concluyeron por desistimiento del quejoso porque ya había fallecido durante el proceso de atención de la queja.

Asegurarse que todos los quejosos tengan notificación de la forma de conclusión de su queja y la documentación probatoria correspondiente. Y también sería conveniente notificarle cada determinado tiempo, los avances de la revisión de la queja.

## **Conclusiones generales**

La atención hacia la población adulta mayor inicia prácticamente hasta la década de los 90's. Inicia la incorporación de materias de gerontología en el ámbito universitario, surgen los primeros diagnósticos sobre la tercera edad, en el Distrito Federal se publica la primera Ley que protege los derechos de las PAM, entre otros. A partir del año 2000 en el Censo de Población y Vivienda es posible contar con datos desagregados por edad de las personas de 60 años y más. En 2005 el INAPAM (antes INSEN e INAPLEN) forma parte de la Secretaría de Desarrollo Social y deja de ser parte de la Secretaría de Salud, lo que permite que el acercamiento a esta población no se circunscriba únicamente bajo el enfoque médico.

En esta evolución la conceptualización de esta población va de asistencialismo, a la protección social y es hasta el año 2012 y 2013 con el Consejo de Montevideo que los derechos humanos, específicamente para las PAM, se convierte en el eje central primero a nivel internacional y posteriormente permea también en los discursos de los distintos países.

En 2015 con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores se cuenta con un instrumento regional jurídicamente vinculante para proteger los derechos de las personas mayores y propugna por el envejecimiento activo. Es decir, esta nueva perspectiva es muy reciente.

Todos los actores coincidieron en la importancia de que nuestro país suscriba esta Convención Interamericana con el fin de que se haga efectiva la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores publicada en 2002, así como la generación de políticas públicas acordes con estos principios, pero sobre todo cuenten con los recursos presupuestales necesarios para su implementación.

Sería deseable contar con un Programa Nacional de Adultos Mayores, no solo geriátrico, sino que implique a otros sectores; o bien, que los programas sectoriales cuenten con objetivos, estrategias, metas e indicadores de evaluación claros y con transversalidad.

Respecto a la vulnerabilidad de este grupo hubo el reconocimiento generalizado de que los adultos mayores se encuentran en un contexto socioeconómico, político y cultural que invisibiliza sus necesidades; aunado a la gran cantidad de agendas nacionales, la de los adultos mayores tiene escasa prioridad.

Existe un generalizado desconocimiento de sus derechos humanos debido a la escasa difusión y promoción y a sus propias condiciones de dependencia y vulnerabilidad por lo que resulta casi imposible que denuncie las violaciones. En este sentido, la CNDH deberá fortalecer sus acciones de difusión y promoción, así como dar una atención prioritaria a las quejas y un adecuado seguimiento de los acuerdos de conciliación y de las recomendaciones.

A pesar que existe una normatividad internacional, nacional y programas de políticas públicas para la población de PAM, éstas son objeto de omisiones y abusos, el acceso a los programas de políticas públicas no son congruentes con la edad establecida por la “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, la cual establece en el artículo 3º que las personas adultas mayores son aquellas personas que cuenten con sesenta años o más de edad”, mientras que los programas manejan distinta edad (65 o 70 años) para hacerlos beneficiarios. Por otra parte, los indicadores de carencias sociales para este grupo de población son a partir de los 65 años y más, quedando fuera población del grupo de edad 60-64.9 años (3.2% de la población de acuerdo con los datos reportados por la encuesta intercensal 2015, INEGI), por lo que no estarían reflejando la realidad para esta población.

Se requiere que exista una mayor promoción entre la sociedad, de los derechos que les son inherentes, para permitir cambios culturales requeridos, en el ámbito público, la sociedad civil, así como dar un empoderamiento a las personas adultas mayores.

La vejez no es sinónimo de enfermedad ni de pobreza o dependencia, sino que, de presentarse estos aspectos en las personas adultas mayores, es el resultado de que no tuvo empleo formal, o falta de seguridad económica y de salud.

El Estado como la sociedad en general, deben tener una participación fundamental en la disminución y erradicación de las prácticas discriminatorias y de violencia contra las personas adultas mayores.

A través del panorama que se ha mostrado es posible enfatizar que las estadísticas y proyecciones de las diversas instituciones no pueden reducirse a datos numéricos, sino que han de tener una utilidad fundamental en la medición de consecuencias e impactos en los diferentes ámbitos sociales, así mismo han de incidir en las personas que toman las decisiones para que puedan priorizar las diversas situaciones gerontológicas en la incorporación de planes de desarrollo y bienestar nacional para las PAM.

Respecto a la atención de quejas, los retos que tiene la CNDH son en primer lugar reducir los tiempos de atención, involucrar más a los quejosos en los avances de la queja, clasificar las quejas según el grupo en situación de vulnerabilidad para dar visibilidad a los derechos violados a las PAM y considerar las convergencias de vulnerabilidad por género, etnia y discapacidad, entre otras. La emisión de acuerdos de conciliación y recomendaciones no tiene sentido, sino no se da el seguimiento a su cumplimiento.

A manera de resumen, en la siguiente figura se sintetizan algunos de los puntos expresados tanto por las OSC, como por la Coordinadora del Programa de la Niñez y la Familia de la CNDH, así como lo encontrado en el trabajo de gabinete y revisión de expedientes acerca de las distintas limitantes que influyen para que se puedan garantizar los derechos humanos de este grupo de población.

## GOBIERNO

- No conceden importancia al tema. Ha habido poco eco en el gobierno federal.
- Sería deseable que México firme la Convención Interamericana de Derechos Humanos
- Para ser efectiva la Ley de Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, es necesario contar con el Reglamento respectivo y el presupuesto correspondiente.
- Falta un Programa Nacional de las Personas Adultas Mayores intersectorial con el enfoque de derechos humanos, abandonando el abordaje asistencialista y de protección social y que cuente con indicadores de evaluación.
- Los programas sectoriales deben tener como centro los derechos humanos de las PAM.
- Es indispensable que las entidades del país también cuenten con el marco normativo armonizado y generar políticas públicas y los programas para atender a esta población.

## CNDH

- La Agenda de la CNDH no muestra de manera clara una priorización de los derechos humanos de las PAM.
- Prevalece el institucionalismo y lo políticamente correcto
- Tiene limitaciones claras desde su conformación
- No ha logrado posicionar el tema de los derechos humanos entre la población adulta mayor, los desconocen y por tanto no los defienden o señalan cuando son violados.
- No cuenta con un Programa Específico para Población Adulta Mayor, que tenga claros los objetivos, las líneas de acción y las metas anuales y de mediano plazo.
- En la atención de quejas los retos prioritarios son: reducir los tiempos de atención, involucrar más a los quejosos en el proceso de la queja, clasificar las quejas que correspondan a esta población en el Programa Adulto Mayor.
- Dar seguimiento a los Acuerdos de Conciliación y a las Recomendaciones que emite.

## ACADEMIA

- Alcances y limitaciones de los estudios
- Aún faltan áreas por explorar y trabajar que permitan tener un diagnóstico claro de las necesidades de esta población.
- Impacto real que tienen las investigaciones en la sociedad

## OSC

- Cuentan con espacios institucionales para participar, pero al final han sido poco escuchadas sobre todo entre los funcionarios federales.
- Aún falta por hacer para que el trabajo en general con este grupo de población se realice bajo la premisa de los DH.

## **POBLACIÓN Y COMUNIDADES INDÍGENAS**

Este grupo está asignado a la Cuarta visitaduría, sin embargo, pueden atender las quejas de la población y comunidades indígenas cualquiera de las otras visitadurías según se reciban las quejas y las cargas de trabajo que cada una tenga, con lo que se propone dar atención oportuna a las quejas. Es de considerar que el procedimiento de atención a las quejas es similar para todos.

### **Cuarta Visitaduría General**

La Cuarta Visitaduría General se integra por: Secretaria Particular, Coordinación Administrativa, Dirección General de la Cuarta Visitaduría, Dirección de Quejas sobre Asuntos Indígenas, Dirección de Promoción y Difusión de Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Dirección de Asuntos y Seguridad Social en Materia de Vivienda, Dirección de Asuntos de Indígenas en Reclusión, Dirección General del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Dirección de Promoción y Capacitación en Asuntos de la Mujer y de Igualdad, Dirección de Quejas sobre Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Dirección de Observancia, Evaluación y Monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres. La Cuarta Visitaduría General resuelve orientaciones, quejas, remisiones e inconformidades, particularmente de temas relacionados con la materia indígena.

#### **Atención a quejas**

Realizan el procedimiento a través de la Jefatura de Departamento de Procedimientos Internos, quién recibe la documentación relacionada con los expedientes de queja. Estos se turnan a la dirección que corresponda para remitirlos a los Visitadores Adjuntos para su calificación y seguimiento en su caso. Con esto, se garantiza la atención de la queja.

Se estableció que las diferentes lenguas indígenas, constituyen una barrera para la interlocución con los indígenas que presentan su queja, por lo cual los acercamientos se hacen a través de un diálogo constante con las comunidades, con respeto a la interculturalidad y la pluriculturalidad que corresponda a cada caso.

La actividad más concurrente sobre violaciones de derechos humanos es la consulta previa, libre e informada, y las áreas que más otorgan orientación se refiere al tema agrario. Los estados que presentan más actividad son Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Zacatecas y Yucatán.

En ocasiones, la visitaduría lleva a cabo procesos de atracción de casos que no requieren de presentación de una queja, sino por la importancia del hecho conocido se considera como probable violación de los derechos humanos. Estos se pueden identificar a través de quejas interpuestas por un tercero no afectado o por eventos manifestados en algún medio de difusión masivo, principalmente.

Una vez clasificados, el Jefe de Departamento de Procedimientos Internos los envía a la Dirección General de Quejas y Orientación para la asignación de número y etiqueta que los identifique; posteriormente los regresará al Jefe de Departamento de Procedimientos Internos para ser entregados a los Visitadores Adjuntos quienes firmarán un resguardo de los asuntos que les correspondan conocer y sustanciar hasta su conclusión, conforme a lo establecido en el artículo 101 del Reglamento Interno.

Los Visitadores Adjuntos emitirán el Acuerdo de Conclusión respectivo junto con los oficios de notificación a los quejosos, y los entregará al Jefe de Departamento de Procedimientos



Internos, quien para su despacho los remitirá a la Dirección General de Quejas y Orientación.

Los expedientes se integran por tipo de queja, en los diferentes grupos, es decir todos los expedientes que corresponden a población indígena, deberían turnarse a la 4ª Visitaduría, pero en la práctica se observó que todas las Visitadurías atienden quejas de cualquier grupo, aunque los expertos para pueblos y comunidades indígenas se encuentran asignados a la 4ª Visitaduría, ya que cuentan con la experiencia necesaria para realizar trabajos en campo. La Directora General comentó que independientemente de los grupos que tienen asignados por Reglamento -pueblos y comunidades indígenas y personas privadas de su libertad en relación con personas indígenas- y derivado de las cargas de trabajo que se tienen, les han asignado casos de otros grupos.

Explicaron que usualmente otorgan medidas cautelares para cuidar la integridad de las personas, ya que la CNDH también tiene carácter preventivo.

#### Programas a su cargo

Existen dos programas presupuestarios para la operación de la cuarta visitaduría: el “Programa de atención para la igualdad entre hombres y mujeres” y el “Programa de promoción y difusión de derecho indígena y atención de asuntos indígenas en reclusión”, que operan presupuestariamente, donde se tienen asignados los recursos con lo que desarrollan sus actividades

Así mismo, y derivado de los programas se cuenta con una matriz de indicadores de 27 regiones indígenas identificadas por la CDI.

Se observó que llevan un registro de las OSC con las que trabajan de manera continua y que tienen una buena relación con estas organizaciones. Cuentan con intranet en la que se encuentran los manuales de organización y los de procedimientos, así como los controles internos, registros electrónicos y datos estadísticos del orden interno (emisión de informes y reportes), así como normas y/o lineamientos, lo que permiten operar de manera regulada. Con relación al trabajo conjunto con comunidades, otorgan capacitaciones e información, que incluyen a las comunidades afrodescendientes.

Por otra parte, procuran influir y crear incidencia en materia legislativa, por medio de una plataforma de seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos para este grupo en situación de vulnerabilidad.

#### Atención a orientaciones, remisiones, clasificaciones y reclasificaciones

La Cuarta Visitaduría General adicionalmente al tipo de expedientes que analiza e integra, da seguimiento a las recomendaciones a través de un expediente denominado “expedientillo” que facilita el seguimiento ya que solo integra la documentación que se genera en la atención de las recomendaciones, que al concluir la misma se agrega al expediente general.

#### Controles internos y emisión de informes y reportes

Cuentan con controles internos como el formato de resguardo de expedientes, la cédula de calificación, entre otros, estos son capturados es una base de datos para su control, que integran las autorizaciones de ingreso, los expedientes a cargo por visitado, quienes van actualizando la información que posteriormente sirve para obtener reportes del estatus de la totalidad de los expedientes de la Visitaduría.

## Manuales, normas y/o lineamientos

La 4ta. Visitaduría cuenta con los manuales que a continuación se enlistan:

- Manual de procedimientos de quejas
- Manual de promoción Pueblos y Comunidades Indígenas
- Manual Indígenas en Reclusión
- Manual PAMIMH

## Expedientes de queja

Se tuvo acceso a 4 expedientes de atención de la queja, lo que propició contar con mayor número de elementos de análisis y conocimiento sobre las posibles violaciones de derechos humanos que sufre un grupo tan sensible como es la población indígena

El expediente, objeto de análisis, se integra por:

- Síntesis del procedimiento que comprendió desde la interposición de la queja hasta la emisión de recomendaciones
- Solicitudes de información de la CNDH a las autoridades que incumplieron con las recomendaciones.
- Respuesta de las autoridades solicitadas.
- Seguimiento a dichas respuestas para un efectivo cumplimiento de las recomendaciones.
- Escrito de inconformidad emitido por el quejoso o víctima, cuando procede.

La orientación recibida sobre este tipo de expedientes permitió realizar un análisis adecuado de su integración y los conceptos destacables en la atención de una queja:

*Síntesis:* La síntesis comprende desde el día en el que se cometieron los actos u omisiones que fueron violatorios de derechos humanos, así como el día que el órgano correspondiente tuvo conocimiento sobre este, y el seguimiento que se le dio a la queja hasta el momento en que fueron emitidas las recomendaciones pertinentes.

Es importante mencionar que en dicha síntesis se incluyen copias de actuaciones o solicitudes realizadas, incluyendo las emitidas por las comisiones estatales y/o las autoridades de los tres órdenes de gobierno que resultaron responsables.

*Solicitudes de información:* Una vez que la CNDH tiene conocimiento del escrito de inconformidad y del procedimiento que realizó la comisión estatal que tuvo conocimiento de la queja, emite solicitudes de información con el objeto de que las autoridades responsables den un informe del proceso que han realizado para cumplir con las recomendaciones emitidas.

*Respuesta de las autoridades que intervienen:* Las aportaciones que hacen las autoridades, a las peticiones de información, donde se detallan las acciones realizadas.

*Escrito de inconformidad:* Este lo realiza por escrito el quejoso, en el que se le solicita al presidente de la CNDH dar el debido seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Comisión de los Derechos Humanos de una entidad federativa a las autoridades responsables. *Recurso de inconformidad.* - es un anexo que puede llegar a tener un expediente de queja en caso de que el quejoso o víctima determinen que las autoridades no han cumplido con las recomendaciones emitidas por alguna Comisión estatal o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Se resalta que un expediente de recurso de inconformidad no se integra por la presentación de una queja y la calificación de esta. Este se inicia a solicitud escrita por parte del quejoso en la cual manifiesta la posible nula actuación de las autoridades por detener conductas violatorias de derechos humanos, o en su caso restaurar las consecuencias de estas conforme las recomendaciones realizadas.

Es importante destacar que los recursos de inconformidad son objeto de estudio de la CNDH, aunque las recomendaciones hayan sido dictadas por un organismo estatal.

Se advierte que a los expedientes de queja cuentan con los requisitos formales de la CNDH, tales como la cédula de calificación, los acuerdos de recepción y atención a la queja, las peticiones de información hacia las autoridades responsables, la identificación correcta de los documentos de respuesta de éstas, los acuerdos y actas circunstanciadas, así como el folio de cada documento y su debido archivo.

No obstante, éste no todos contienen información básica como edad, ocupación, escolaridad, estado civil o identificación clara sobre al grupo vulnerable a que pertenece la víctima, lo que no permite una integración plena de los grupos, incluyendo cuando pertenecen a más de un grupo. Lo anterior permitiría observar la transversalidad entre grupos.

De la interacción con los quejosos.

Si el visitador que atiende la queja determina que hay que encontrarse con el quejoso en su lugar de origen, acude a entrevistarse, lo que permite una mejor atención de los casos.

Por último se observó que son pocos los visitadores especialistas que viajan a campo y que ya en el lugar tienen que sortear diferentes problemáticas para poder operar, por ejemplo: desde que llegan se enfrentan a desplazamientos en terrenos complicados, en la sierra, la selva, lugares inhóspitos muchas veces sin un traductor o interprete, en situaciones de inseguridad y en muchas ocasiones en los lugares a los que llegan no hay luz, no hay servicios, puede ser un área de desplazados por violencia, muchas veces no hay apertura de la población a los temas por situaciones culturales, usos y costumbres, entre otras.

## **Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil**

Las organizaciones que participaron fueron Red de Mujeres Indígenas Mexicanas REMUI, Código DH, Comité de Defensa Integral de Derechos Humano Gobixha, Educa, Servicios para una Educación Alternativa A.C. de manera presencial y Tequio Jurídico mediante un cuestionario que le fue remitido.

De la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil

*Su involucramiento en la atención del tema*

Su involucramiento nace a partir de la visualización y en ocasiones vivencias personales por parte de personal que colabora en las OSC, de la problemática que enfrentan día con día las Poblaciones y Comunidades Indígenas existentes en nuestro país.

Mismas que van desde la pobreza extrema hasta la discriminación, de esta última en agosto de 2012, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) dio a conocer una encuesta según la cual el 44.1% de los mexicanos considera que no se respetan los derechos de los pueblos indígenas.

Se trata del porcentaje más alto, por encima de quienes creen que no se respetan los derechos de personas homosexuales (42.4%), de migrantes (40.8%), adultos mayores (34.8%) y personas con discapacidad (34%).

Por lo que las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel crucial ya que se involucran cada vez más en la problemática indígena y en el impulso a su desarrollo integral y el ejercicio de su ciudadanía, apoyando acciones y procesos a través de la organización de foros, encuentros, seminarios, y otro tipo de eventos, así como a través del impulso de liderazgos indígenas y del apoyo a procesos de participación e interlocución de éstos con diversos sectores de la sociedad.

Las OSC son agrupaciones estructuradas para hacer visibles o atender asuntos que causan preocupaciones éticas en la sociedad. Al atender problemas que las instituciones de gobierno no cubren suficientemente y que las empresas no atienden de manera directa, las OSC prestan un servicio a la sociedad, que es reconocido al menos por algunos sectores que las apoyan en los planos político, moral y económico. Sus estructuras organizativas son por lo general ligeras, lo cual les permite reaccionar de manera ágil e innovadora ante situaciones emergentes, con lo que han contribuido sustancialmente a la evolución de las instituciones públicas y privadas.

Se distinguen también de las entidades de gobierno porque, aunque atienden temas de interés público, no cuentan con un mandato constitucional, sino que surgen de la identificación de una “falla” en las instituciones privadas o públicas que deciden corregir o atender por las implicaciones éticas que puede tener. Tal es el caso de las OSC que promueven el respeto a los derechos humanos, así como las que proporcionan servicios a grupos marginados.

Las entidades con mayor presencia de OSC indigenistas y de desarrollo de las comunidades son Oaxaca, Distrito Federal, Tlaxcala, Chiapas, Durango, Morelos, Quintana Roo, Hidalgo, Campeche y Guerrero, en las que hay al menos una OSC de este tipo por cada 18 600 habitantes.

Los antecedentes de las actuales organizaciones sociales en México se remontan a la Colonia, periodo que se caracteriza por un fuerte vínculo con la iglesia católica y un enfoque asistencial.

Unos de los principales problemas que afecta a la población indígena en México serían los siguientes:

**Pobreza:** la pobreza es una de las problemáticas que más fuerte golpea a esta población, al punto que un reciente informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reveló que el 72% (8.2 millones de personas) de este sector de la sociedad vive en situación de pobreza. Incluso un 26.6% de éstos convive con la pobreza extrema.

**Alimentación:** este mismo informe asegura que para acceder a una buena alimentación este sector de la población tiene más dificultades que la población en general.

**Vivienda:** a nivel general de la población los problemas de acceso a vivienda afectan a un 10% de los mexicanos, mientras que en el caso de los indígenas este porcentaje asciende a un 40%.

**Educación:** cerca del 50% de la población indígena sufre rezago educativo. Hace algunos meses la organización civil Mexicanos Primero reveló que durante el año 2013 los estados con índices de reprobación más altos fueron Guerrero, Michoacán y Oaxaca.

**Salud:** si bien el problema de acceso a la salud afecta de forma similar a toda la población en México, en los últimos meses ha llamado la atención debido a casos de mujeres indígenas que se vieron obligadas a parir en patios o baños de hospitales porque no recibieron atención inmediata.

**Discriminación:** En agosto de 2012, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) dio a conocer una encuesta según la cual el 44.1% de los mexicanos considera que no se respetan los derechos de los pueblos indígenas.

Se trata del porcentaje más alto, por encima de quienes creen que no se respetan los derechos de personas homosexuales (42.4%), de migrantes (40.8%), adultos mayores (34.8%) y personas con discapacidad (34%).

México es uno de los países con mayor racismo hacia sus comunidades indígenas, se les señala de mugrosos, analfabetos y se les dice aquella palabra que se ha convertido en una gran ofensa, indio, que, aunque es una palabra de uso correcto, la connotación que ha alcanzado contiene la mayor discriminación posible.

Actualmente en nuestro país habitan alrededor de 15 millones de indígenas y se encuentran divididos en 56 grupos étnico y se hablan 364 variantes de lenguas indígenas. El mayor reto que enfrentan los grupos indígenas es la defensa de su identidad étnica frente a una sociedad mestiza que los empuja cada vez más a abandonar sus costumbres y su lengua.

Por todo lo anteriormente expuesto el sentir de las OSC, es que se encuentran solas frente a estos desafíos que se agravan con la aparente indiferencia de la sociedad.

#### *Su involucramiento en la presentación y/o seguimiento de las quejas.*

Su participación se da mayormente en asesorar, acompañar, promover y defender el ejercicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, fomentando su organización, la educación, la difusión y defensa jurídica con respecto a sus derechos humanos, territorio y sus recursos naturales; así como la articulación de acciones tendientes a su pleno reconocimiento legal

#### *El rol de la sociedad civil*

Las OSC son agrupaciones estructuradas para hacer visibles o atender asuntos que causan preocupaciones éticas en la sociedad. Al atender problemas que las instituciones de gobierno no cubren suficientemente y que las empresas no atienden de manera directa, las OSC prestan un servicio a la sociedad, que es reconocido al menos por algunos sectores que las apoyan en los planos político, moral y económico. Sus estructuras organizativas son por lo general ligeras, lo cual les permite reaccionar de manera ágil e innovadora ante situaciones emergentes, con lo que han contribuido sustancialmente a la evolución de las instituciones públicas y privadas.

Se distinguen también de las entidades de gobierno porque, aunque atienden temas de interés público, no cuentan con un mandato constitucional, sino que surgen de la identificación de una “falla” en las instituciones privadas o públicas que deciden corregir o atender por las implicaciones éticas que puede tener. Tal es el caso de las OSC que

promueven el respeto a los derechos humanos, así como las que proporcionan servicios a grupos marginados.

Las entidades con mayor presencia de OSC indigenistas y de desarrollo de las comunidades son Oaxaca, Distrito Federal, Tlaxcala, Chiapas, Durango, Morelos, Quintana Roo, Hidalgo, Campeche y Guerrero, en las que hay al menos una OSC de este tipo por cada 18 600 habitantes.

Los antecedentes de las actuales organizaciones sociales en México se remontan a la Colonia, periodo que se caracteriza por un fuerte vínculo con la iglesia católica y un enfoque asistencial.

Es de destacar que uno de los factores clave para entender el funcionamiento de las OSC que laboran en materia de Derechos Humanos es el tipo de involucramiento que sus miembros tienen con el sector poblacional al que apoyan.

En general destaca la variedad de aproximaciones no sólo en relación con marcos teórico-conceptuales diferentes sino también en el nivel de vínculo personal con la población a la que atienden.

### *Reconocimiento de la vulnerabilidad de las Comunidades y Pueblos Indígenas en materia de derechos humanos*

México es uno de los países con mayor racismo hacia sus comunidades indígenas, se les señala de mugrosos, analfabetos y se les dice aquella palabra que se ha convertido en una gran ofensa, indio, que, aunque es una palabra de uso correcto, la connotación que ha alcanzado contiene la mayor discriminación posible.

Actualmente en nuestro país habitan alrededor de 15 millones de indígenas y se encuentran divididos en 56 grupos étnico y se hablan 364 variantes de lenguas indígenas. El mayor reto que enfrentan los grupos indígenas es la defensa de su identidad étnica frente a una sociedad mestiza que los empuja cada vez más a abandonar sus costumbres y su lengua.

*“Creo que, en México, la violación de derechos rebasa del indigenismo. Pero partiendo de la vulnerabilidad que han vivido los pueblos originarios, podría decir que no; pues viven amenazados y resistiendo la extinción de su identidad y de su cultura. Viven normalizados en un mundo de despojos y de abuso, un mundo donde la lengua originaria es motivo de vergüenza. No saben escribir bien burocracia ni discriminación; pero lo conocen desde que su primer respiro.”*

En los miembros de las OSC de Poblaciones y Comunidades Indígenas se destaca la toma de conciencia de la complejidad y gravedad de su problemática el arranque de su colaboración: “Va más allá de ‘lo’ indígena, tiene que ver con tortura, el despojo de tierras, el desplazamiento forzoso”.

Es importante destacar que las OSC participantes, destacan que la labor de campo es indispensable, ya que la cercanía que tienen con la población los hace vivir casi en carne propia las situaciones que se viven en las comunidades y poblaciones, así mismo generan confianza que es sustancial para que se de ese acercamiento.

### *Los actores gubernamentales y los derechos humanos*

En el caso de las OSC que apoyan a las Poblaciones y Comunidades Indígenas se torna una lucha contra marea ya que el discurso recurrente del gobierno mexicano en torno al combate de la pobreza extrema y el compromiso de velar por la democracia y el buen manejo de los recursos federales, ha sido retomado por todos los presidentes, sin excepción, desde hace poco más de cuatro décadas; mientras las condiciones de pobreza, la marginación y los conflictos internos de la clase política –muchos de ellos evidenciando actos de corrupción– siguen en aumento. El tema de la multiculturalidad que aparece en la agenda política, como uno de los rubros de mayor interés para el gobierno, no acaba de definirse en términos de una estrategia clara para asumir esa realidad, desde una estructura social, política y económica capaz de armonizar las diferencias en términos de igualdad de oportunidades y justicia para todos.

Aunque los derechos de los indígenas son reconocidos en el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, no se percibe un esfuerzo paralelo del Estado, ni la voluntad política para generar las condiciones propicias que garanticen su ejecución desde el punto de vista institucional. El desconocimiento en materia legislativa por parte de la población indígena, los procedimientos burocráticos, el escaso dominio del tema por el personal encargado de dichos procesos, la dificultad que impone el idioma y los candados prediseñados para cooptar la autonomía de los pueblos indígenas, desalienta las iniciativas de búsqueda de soluciones a través de la vía institucional.

Los participantes mencionaron la importancia de generar procesos organizativos, procesos que ayuden a construir sujetos sociales y políticos, “la visión occidental de los derechos humanos muchas veces va contrario a la realidad de los pueblos indígenas”.

Así mismo hicieron hincapié en que se dé un respeto y reconocimiento pleno y verdadero a este grupo.

### *Atención a recomendaciones*

Respecto de las OSC participantes en la “Mesa de Análisis” estas no han tenido experiencia en el seguimiento de recomendaciones de quejas interpuestas ante la CNDH.

Ya que los participantes mencionaron que se complica más el apoyo a las comunidades y poblaciones indígenas en algún problema cuando se involucra a la CNDH por lo que prefieren actuar de manera independiente.

### *La normatividad y su alcance en la protección de los derechos humanos de las poblaciones y comunidades indígenas*

Se mencionó que la jurisprudencia y normatividad existente respecto de “Los Pueblos y Comunidades indígenas” en nuestro país a nivel federal y estatal es muy basta, sin embargo, en los hechos se aprecia que las comunidades indígenas y campesinas se han visto amenazadas por una política de despojo sostenida por el Estado mexicano, ha realizado una sobreexplotación de los bienes naturales ubicados principalmente en sus territorios, violentando sus derechos humanos que como pueblos y comunidades indígenas poseen, como los derechos a la consulta, a la libre determinación de los pueblos y a disponer libremente de sus riquezas y bienes naturales. El despojo promovido por el modelo económico actual afecta de manera especial a las poblaciones indígenas, quienes gozan de un vínculo particular con su territorio y basan su vida social, cultural y organizativa en la posesión y administración de la tierra de forma comunal.

Por lo cual su apreciación es de cero respecto a la aplicación de la jurisprudencia, normatividad y acuerdos nacionales e internacionales.

## La Comisión Nacional de Derechos Humanos

### *Su labor*

Es general el sentir de los participantes de la “Mesa de Análisis” respecto de la participación de la CNDH, es que no tiene presencia en las comunidades con las que ellos colaboran y no sienten que pueda ayudar mucho en cuanto a las actividades que llevan a cabo con las comunidades o poblaciones, ya que expresaron que desde su experiencia **“las instituciones son las personas.”**

### *Sus limitaciones*

Los representantes de las OSC expresaron que a la difusión de los derechos humanos que realiza la CNDH le falta ser multicultural ya que la gente desconoce sus derechos, ya que la barrera del lenguaje es hasta la principal limitante y otro factor importante es el acercamiento a estas poblaciones y comunidades para que tomen conciencia de la gravedad de los problemas que los aquejan.

*“Respecto de la atención de la queja se comentó que, desde su experiencia, ha funcionado como una instancia en donde se puedan ir a depositar quejas para dejar un antecedente de los casos, pero tristemente sin la esperanza de que se resuelva.”*

*“Se tiene la experiencia y la percepción de que la CNDH es las personas que la dirigen en ese momento, ya que cuando se van se pierde la esperanza, lo cual causa una incertidumbre, la comisión nacional se mira diferente a la defensoría.”*

*“En general nos mencionan que es tardada, no se resuelve nada, las respuestas que emiten muchas veces rayan en lo inverosímil y que estas en muchos casos tienen que ver con la persona que está a cargo de la comisión.”*

*“La principal crítica a la Comisión es el carácter no vinculante de sus recomendaciones. Se comenta que éste debilita su influencia y no contribuye a mejorar de manera definitiva la calidad de vida de las poblaciones: “Está mal planteada de origen, no tiene dientes”, “Si funcionara pondríamos quejas...”.*

*“Los entrevistados comentan que, frecuentemente, es más fácil usar la “vía privada”, entre particulares, para dar solución a problemas de carácter urgente: ya sea obteniendo respuestas vía “conocidos” o bien, asegurando el apoyo mediante colaboración con otras organizaciones: “Regresas a la Sociedad Civil para solucionar”, “Los canalizas a otras S.C.”.*



## *Retos principales*

Contar con intérpretes, traductoras y traductores indígenas primordialmente que a su vez reciban capacitación, reconocimiento y validación oficial.

Implementar las acciones necesarias para tener la cercanía suficiente que les permita conocer de primera mano la problemática y condiciones de vida de estas comunidades y poblaciones.

## *Los agravios*

### *El conocimiento de los derechos humanos y los derechos violados.*

El gran problema que se expuso es el desconocimiento de los derechos humanos, por lo tanto, no pueden exigir lo que desconocen existe.

Sin embargo, los participantes señalaron que en las comunidades y poblaciones indígenas viven otro gran problema es que el abuso proviene en muchas ocasiones por parte del estado, despojándolos de sus tierras, otorgando concesiones a nacionales y extranjeros, etc., esto representa cuantiosas ganancias que redundan en la nula intención de que sean respetados y reconocidos sus derechos. Lo antes expuesto, no exime a los integrantes de las OSC de correr el mismo riesgo, hostigamiento y en algunos casos hasta encarcelamientos por apoyar a este grupo vulnerado que sin lugar a duda se caracteriza por la hostilidad con la que el estado y la propia sociedad los trata.

### *Factores que generan los agravios*

Ser indígena, mujer o discapacitado aumenta las posibilidades de pertenecer al grupo de los excluidos socialmente. La exclusión social se define como una escasez crónica de oportunidades y de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a una infraestructura adecuada y al sistema de justicia.

Ahora bien, en la entrevista se habló de la discriminación, la falta de servicios básicos entre ellos la salud, agua, luz, drenaje, etc., el encarcelamiento arbitrario y el despojo de sus tierras, no por ser los únicos, pero si los más destacados.

## *El proceso de la queja*

### **La presentación de la queja**

#### **Ventajas y Desventajas**

Como se comentó con anterioridad esto radica principalmente en el desconocimiento de sus derechos y por ende de las instancias con las que cuentan para denunciar algún hecho en el que estos sean violentados.

Por otro parte, un buen número de violaciones de derechos humanos a este grupo vulnerado, son encausados por la vía penal, por lo que no consideran necesario interponer una queja y en algunos casos solo se les marca copia de conocimiento.

### **La atención de la queja**

#### ***Lo intrínseco***

Dado que sus alcances son limitados, los tiempos son inciertos y como lo mencione en el punto anterior, y por las ventajas que representa optan por la representación privada de un abogado que les lleve el caso por la vía.

### ***Lo extrínseco***

Los factores que mencionaron es el desconocimiento de sus derechos y de las instancias a las que acudir, así como los beneficios que proporcionan las mismas, eso se agrava en sobremanera dado la barrera del lenguaje y las complicaciones que representa el llegar a algunas de estas comunidades y poblaciones.

Un factor que también es importante mencionar, es el miedo que se tiene a las represalias que se puedan tener por las denuncias presentadas.

### **Seguimiento de la queja**

#### ***Emisión y seguimiento de las recomendaciones***

No se realizó ningún comentario por parte de los participantes, dado que no cuenta con dicha experiencia.

#### ***Políticas públicas***

Si en la lucha contra la exclusión uno de los elementos es habilitar y capacitar a las personas, las políticas públicas deben tender a incorporar procesos e instrumentos de participación personal y comunitaria y de fortalecimiento del capital humano y social.

Sin embargo, en el caso de las comunidades y poblaciones indígenas existen las políticas públicas para fortalecer, educar y dignificarlos, pero a la fecha son ignoradas por las instancias encargas de implementar y velar sean respetadas.

No menos importante es que las leyes creadas para los pueblos y comunidades indígenas son hechas bajo la observación de personas que no están familiarizadas con los usos y costumbres de este grupo, que no sienten empatía y reflejan esa falta de sensibilidad hacia con los pueblos y comunidades indígenas

Al mismo tiempo existen contradictoriamente también políticas públicas, que, con el escudo de desarrollo económico del país, tienen a ser contradictorias con las anteriores y no solo eso, protegen los hechos violatorios a las poblaciones y comunidades, así como a sus habitantes y paradójicamente, estas si cuentan con los apoyos suficientes para llevarse a cabo a cabalidad.

Por lo anteriormente descrito en lo referente a los programas y a las políticas públicas para este sector de la población, se percibe que:

- Impera una visión, en la cual se ve al indígena prácticamente como esclavo, no tiene derecho a nada y menos a exigir
- Existen políticas públicas, no aplicadas prácticamente ignoradas.
- Se percibe una falta de voluntad para mejorar esta situación prácticamente de invisibilidad.

Se propuso que su labor vaya más allá de la capacitación, promoviendo se cambie la visión de los servidores públicos hacia los indígenas y que se promueva más la forma en la que deben ejercer estos derechos que se tienen, ya que faltan garantías hasta para que esta poblaciones y comunidades accedan a sus derechos básicos, como lo son el agua, luz drenaje, ejemplos claros de la fragancia de la normatividad ante este grupo.

## Análisis cuantitativo de bases de datos OSC

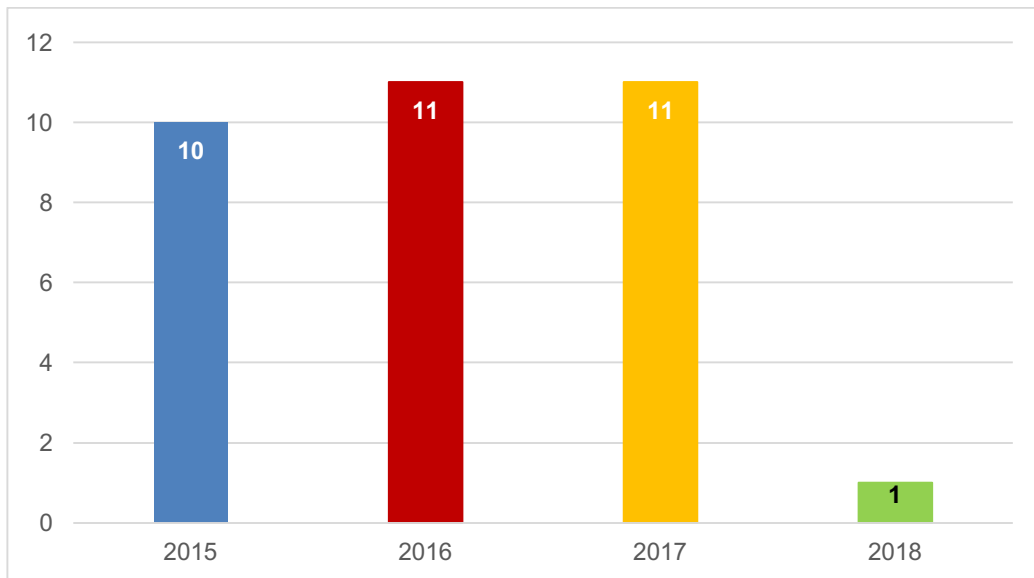
Se exploró con cada una de las Organizaciones de la Sociedad Civil que fueron invitadas a participar en la sesión grupal, si llevaban registros de violaciones de derechos humanos o de quejas presentadas ante las Comisiones Estatales o la Comisión Nacional, o cualquier otro registro como son las asesorías que otorgan. Y efectivamente como se vio en la parte cualitativa de este trabajo no llevan registros formales o bases de datos de las distintas tareas que realizan, por ello no se presentan datos en este apartado.

## Evaluación de expedientes

A continuación, se comentan los resultados de la evaluación de expedientes, tomando en cuenta el total de la base de datos proporcionada por la CNDH DGQOT, la muestra revisada, medios por los que se presentó la queja, quienes normalmente presentaron, autoridad involucrada, derechos vulnerados, hechos violatorios frecuentes, conclusión de la queja y tiempos de conclusión de esta.

Como se explicó en el apartado de comentarios generales, específicamente en la definición del muestreo para el análisis de expedientes se seleccionaron en principio un número de 33 expedientes, el cual fue modificado a 10 expedientes, considerando que se había revisado la narrativa de hechos que aparece en las bases de datos y se habían integrado los cuadros generales que nos definían los participantes, las dependencias y entidades como probables responsables de violar los derechos humanos de los quejosos, los probables hechos violados, los tiempos de resolución, quienes atendían las quejas, entre otros datos, que establecieron un amplio marco de la operación de la atención de la queja. Los 10 expedientes en comento sirvieron para validar lo antes leído en la base de datos.

**Ilustración 27. Número de expedientes de quejas relacionadas con Población y comunidades indígenas, 2015-2018.**

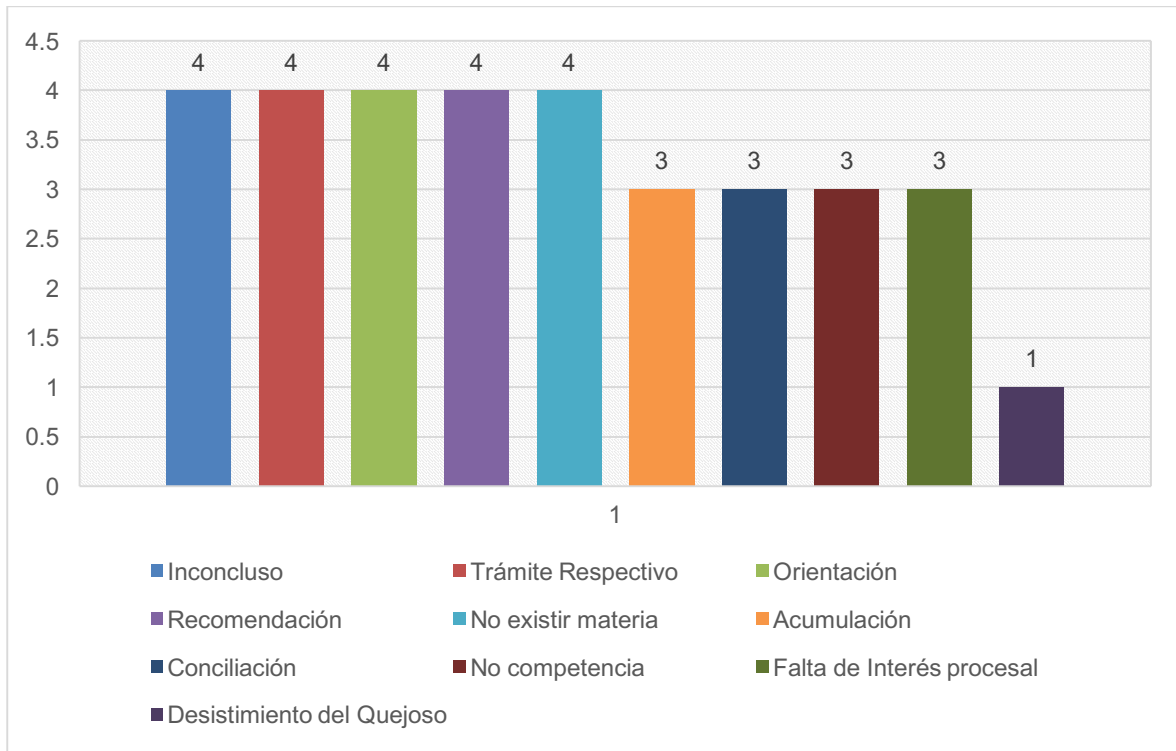


**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos de la CNDH.

Los 33 expedientes seleccionados fueron: para 2015 un 30.3 por ciento, 2016 y 2017 un 33.3 por ciento cada año y para 2018 un 3.0 por ciento.

De acuerdo con la base de datos, la conclusión de los 33 expedientes se llevó a cabo de diferentes formas, como se establece en la gráfica 2.

**Ilustración 28. Forma de conclusión de expedientes de quejas de Población y comunidades indígenas, 2015-2018.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos de la CNDH.

Destacan en la resolución de las quejas a través del trámite respectivo, por orientación, por recomendación y por no existir materia, que representan el 60.6 por ciento en formas de resolución, en estos resalta un 12.1 por ciento no concluidos, principalmente por falta de interés de los quejosos. Se tuvieron 3 expedientes por acumulación donde se integran problemática semejante, donde esta puede ser individual o de grupo, en este caso de diversas comunidades indígenas. Por conciliación entre las partes se concluyeron 3 expedientes 9.1 por ciento, lo que facilita la atención de la queja y la buena respuesta de las autoridades involucradas. En un grupo que integran 7 expedientes que representan el 21.2 por ciento, se encuentran los que se concluyen sin haber concluido la revisión de los casos, derivado de que no son competencia de la Comisión, falta de interés y desistimiento de los quejosos.

Lo anterior manifiesta que el grupo de población y comunidades indígenas presentan ante la CNDH una mayor diversidad de la problemática que sufren o sienten que son violentados sus derechos humanos

### Expedientes revisados

Después de la lectura de las narrativas de hechos realizada en la base de datos, así como en la integración de datos de los 33 expedientes, procedimos a la revisión física de 10 expedientes que representan un 30.3 por ciento del primer escenario contemplado.

Las características generales de estos 10 expedientes fueron las siguientes:

**Ilustración 29. Características de los 10 expedientes de población de la diversidad sexual revisados.**

<b>Año</b>	<b>Cantidad</b>
<b>2015</b>	<b>4</b>
<b>2016</b>	<b>3</b>
<b>2017</b>	<b>2</b>
<b>2018</b>	<b>1</b>

Los 10 expedientes seleccionados fueron: para 2015 un 40.0 por ciento, 2016 un 30.0 por ciento, 2017 un 20.0 por ciento y para 2018 un 10.0 por ciento.

La mayoría de los quejosos presentaron directamente en la Comisión, uno vía correo electrónico y otro lo atrajo la CNDH a través del seguimiento que dan en las noticias de diversos medios de información, en este caso un diario electrónico, donde la atención y seguimiento del caso originó que un menor de edad fuera regresado a su madre en el estado de Chiapas.

De las 10 quejas, 2 fueron presentadas por mujeres, 7 por hombres y 1 correspondió a un grupo de pobladores indígenas.

De estas quejas recibidas, 7 personas se encontraban en libertad, 2 en reclusión y 1 no fue posible identificar su paradero. De las presuntas violaciones, 3 se estaban produciendo, y 7 ya habían tenido lugar. En todas las quejas presentadas se estableció que se referían a acciones y omisiones que habían generado las probables autoridades responsables.

Se los actos a comprobar cuyos hechos se estaban produciendo, uno derivado de la queja de un grupo de pobladores requirió de la emisión de una recomendación de la Comisión con referencia de Recomendación No. 56 del año 2016. Los otros dos hechos, uno correspondió a indígenas desplazados y otro de indígenas de diversas comunidades de Oaxaca que no recibían ni servicios públicos, ni atención a su salud, ni tampoco los recibían las autoridades locales, les solicitaban identificaciones que no tenían y después se dio por concluida la queja por no localizarse a los quejosos.

Este último caso, debe generar una reflexión para que a estos grupos se les dé una atención especial, ya que con tantas carencias manifestadas se requiere que se aboquen a visitar in situ y que se derive en recomendaciones a las diversas autoridades involucradas para su atención.

La conclusión de la queja de los 10 expedientes fue de la siguiente forma:

<b>Conclusión de las quejas</b>	
<b>Orientación directa</b>	<b>2</b>
<b>Conciliación</b>	<b>1</b>
<b>No existir materia</b>	<b>1</b>
<b>Recomendación</b>	<b>1</b>
<b>Desistimiento</b>	<b>1</b>
<b>Acumulación</b>	<b>1</b>

<b>Resuelto durante el procedimiento</b>	<b>2</b>
<b>No calificada falta de información</b>	<b>1</b>

Algo que debe hacerse notar es la falta de constancias de que se reserva la información, ya que los expedientes no la contienen.

Por otra parte, se observó que en la mayoría de los casos existen “actas circunstanciadas” que se emiten para dejar constancia del trámite o seguimiento que se hace de los casos. Sin embargo, no existe constancia de haberse recibido por el quejoso.

Lo mismo sucede con los oficios de conclusión de la queja, cuando se da aviso a las autoridades de la atención a la queja y donde se establecen recomendaciones para evitar la recurrencia. De estos 10 expedientes solo una autoridad estatal dio respuesta de acuse e informó del seguimiento a las recomendaciones.

Si bien es cierto que la Comisión no tiene facultades sancionatorias, si es deseable que se diera seguimiento a los oficios que emite con observaciones y/o recomendaciones a efecto de ver si se están atendiendo.

#### De los probables derechos violados

El análisis determinó las probabilidades de que autoridades de cualquiera de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y/o municipal, hubieran violentados los derechos de los quejosos. También que derechos presumiblemente se violaron y cuáles fueron los hechos violatorios. A continuación, se comentan.

<b>Autoridades señaladas</b>
Secretaría de Marina
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Instituto Mexicano del Seguro Social
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Comisión Federal de Electricidad
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Secretaría de la Defensa Nacional
Fiscalía General del Estado de Guerrero
Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca
Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de México

Secretaría del Trabajo del Estado de Nuevo León  
Fiscalía General del Estado de Chiapas  
Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas  
Secretaría de Salud del Estado de Chiapas.  
Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas.  
H. Ayuntamiento de Boca Del Río, Veracruz  
H. Ayuntamiento de Lerma, Estado de México  
H. Ayuntamiento de San Juan Lalana, Oaxaca  
H. Ayuntamiento de Chalchihuitán, Chiapas  
H. Ayuntamiento de Chenalhó, Chiapas

Como se observa en el cuadro que antecede, son diversas las autoridades que fueron señaladas como responsables de las posibles violaciones de los derechos humanos de la población y comunidades indígenas. En el nivel federal, donde la Comisión tiene su ámbito de competencia, destacan: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Desarrollo Social, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto Mexicano del Seguro Social, principalmente, por la falta de orientación y /o respuesta a la demandas que solicita la población indígena, ya sea de manera personal o como grupo afectado.

Temas tan sensibles como la obtención de servicios públicos como luz y agua, servicios médico, la protección de su patrimonio como son sus tierras, la protección a sus personas a través de los órganos de seguridad, el que sean sobornados, secuestrados y se les explote laboralmente trasladándolos con engaños a lugares diferentes a los que se les contrato, contrataciones sin seguridad social, hacen que la desconfianza se empodere en la población y si a esto agregamos la actitud de las autoridades que no envían información para evaluar adecuadamente el caso o bien la demoran, haciendo que los quejosos no continúen con el trámite. A esto, debemos agregar la barrera creada por las diferentes lenguas y dialectos indígenas y la falta de traductores que faciliten la identificación del problema.

Vinculado con la poca atención de las autoridades federales, las autoridades estatales y municipales, así como las comisiones estatales de los derechos humanos, no generan confianza para tratar la problemática con ellos, y prefieren acudir a la comisión nacional en la búsqueda que se les resuelva su caso. Como muchas de las veces la competencia es estatal y/o municipal, la CNDH orienta y realiza remisiones de asuntos a las mismas, dando vista a las contralorías estatales.

De relevancia podemos mencionar el tipo de derechos humanos que son vulnerados y los tipos de violaciones que se identifican al momento de recibir el escrito de queja. Es en ese

momento donde los quejosos empiezan a conocer el marco normativo en el que se ubica la denuncia que hacen, a continuación, se comentan:

Principales derechos vulnerados
Derecho a la Seguridad Jurídica
Derecho Al Trato Digno
Derecho a la Igualdad
Derecho de Petición
Derecho a la Propiedad y Posesión
Derecho a la Libertad
Derecho a la Legalidad
Derecho a la Integridad y Seguridad personal
Derecho al Trabajo
Derecho al Desarrollo

Derecho	Principales tipos de violaciones asociadas con los derechos vulnerados
<b>A la Seguridad jurídica</b>	Acciones u Omisiones Contrarias a los Derechos a las Personas Privadas de su Libertad
	Faltar a la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficacia en el Desempeño de las Funciones, Empleos, Cargos o Comisiones
	Omitir Brindar Atención Médica y/o Psicológica de Urgencia
	Omitir Brindar Protección a Personas que lo Necesiten
	Omitir Custodiar, Vigilar, Proteger, Establecer Medidas Cautelares y/o dar Seguridad a Personas
	Prestar Indebidamente el Servicio Público
<b>Al Trato Digno</b>	Acciones y Omisiones que Transgreden los Derechos de los Indígenas
	Acciones y Omisiones que Transgreden los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad
	Omitir Brindar Protección y Auxilio
<b>A la Igualdad</b>	Omitir Proporcionar Interprete o Traductor, Si No Habla el Idioma



<b>De Petición</b>	Omitir dar Respuesta a la Petición Formulada por cualquier Persona en Ejercicio de su Derecho
<b>A la Propiedad y Posesión</b>	Apoderarse de un Bien Mueble sin el Consentimiento del Propietario, sin que exista Causa Justificada
<b>A la Libertad</b>	Detención Arbitraria Retención Ilegal
<b>A la Legalidad</b>	Omitir Fundar el Acto de Autoridad Omitir Hacer Constar el Acto de Autoridad en el Mandamiento Escrito
<b>A la Integridad y Seguridad personal</b>	Detención Arbitraria Trato Cruel, Inhumano o Degradante
<b>Al Trabajo</b>	Exploitar Laboralmente a Niños, Mujeres y Hombres Impedir el Ejercicio del Derecho al Trabajo Digno y Socialmente Útil Omitir Proporcionar Igualdad de Condiciones en el Trabajo
<b>Al Desarrollo</b>	Omitir Desarrollar Políticas Públicas que Proporcionen la Integración y Desarrollo de los Pueblos Indígenas

En estos 10 expedientes de quejas, la CNDH identificaron 10 tipos de derechos humanos con posibles violaciones, habiendo más de uno en cada queja presentada. Los que con mayor frecuencia se identifican, son: Derecho a la Seguridad Jurídica y Derecho Al Trato Digno, y dentro de estos, los posibles tipos de violaciones se refieren a: Acciones u Omisiones Contrarias a los Derechos a las Personas Privadas de su Libertad, Faltar a la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficacia en el Desempeño de las Funciones, Empleos, Cargos o Comisiones, Omitir Brindar Atención Médica y/o Psicológica de Urgencia, Omitir Custodiar, Vigilar, Proteger, Establecer Medidas Cautelares y/o dar Seguridad a Personas, Prestar Indebidamente el Servicio Público, Acciones y Omisiones que Transgreden los Derechos de los Indígenas, Acciones y Omisiones que Transgreden los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad y Omitir Brindar Protección y Auxilio. Tipos de violación que por su denominación son difíciles de entender por este grupo y que nos debe llevar a evaluar la aplicación de un lenguaje más entendible, que facilite la identificación de los asuntos que presentan.

Los demás derechos humanos y tipos de violación que se mencionan en los cuadros, aunque con menor incidencia, permiten observar también e identificar cuáles son las áreas de acción y sobre que temática deben encaminarse las acciones de la Comisión. Lo que está claro es que debe reforzarse la cultura de protección de derechos humanos para la

sociedad en general, pero con un enfoque a destacar en la atención a la población indígena, responsabilizando normativamente a las autoridades de los tres niveles de gobierno.

### Transversalidad

La revisión física de los expedientes permitió identificar otros sujetos, adicionales a los que de origen se señalan y quedan manifestados en la hoja de clasificación. A continuación, su integración.

Adultos mayores	Desplazados	Indígenas	LGBT	Discapacitados	En situación de reclusión	Menor de edad	Suma
1		1					2
		1			1		2
		1				1	2
		1					1
		1			1		2
		1					1
		1					1
		1					1
1	1	1				1	4
1		1				1	3
3	1	10			2	3	19

Se observa que 6 de los 10 expedientes revisados tiene integrados más de una clasificación, excepto en los que son de la queja en grupo, 2 de ellos, los demás refieren a una persona pero que, por sus características, además de ser indígenas, son adultos mayores, desplazados internos, están en situación de reclusión o es menor de edad.

Para efectos de identificación en la base de datos, solo se identifica un sujeto, lo que hace difícil realizar la transversalidad a través de ella. Se tendrá que trabajar en un sistema que sea más accesible para una mejor identificación de poblaciones de sujetos

## Hallazgos y recomendaciones

### Hallazgos de las entrevistas con visitaduría

Cuentan con un marco normativo sólido.

Cuentan con una estructura formal en la CNDH para la atención a la población indígena.

Difunden los derechos humanos a la población indígena a través del “Programa de capacitación de la CNDH para difusión de los derechos humanos en los pueblos y comunidades.”

Visitadores adjuntos especialistas para la atención de las quejas.

Se coordinan con organismos internacionales la defensa de este grupo.

Existe coordinación permanente con Organizaciones de la Sociedad Civil, que ayudan a estos grupos en la atención de las presuntas violaciones a sus derechos humanos.

Limitada disponibilidad para la orientación y atención de la queja por parte del personal de esta visitaduría ya sea en oficinas o en el lugar donde se llevaron a cabo las posibles violaciones.

Participación conservadora en las diversas comunidades que son dominadas por el caciquismo, o bien por los usos y costumbres, que limitan el cumplimiento cabal en la atención de las quejas.

### Hallazgos de las entrevistas grupales con las OSC

Algo que salta a la vista, es la falta de interés por parte de las instituciones federales y estatales por resolver los problemas de reconocimiento y respeto a los derechos humanos de estas comunidades y poblaciones y a sus habitantes indígenas.

La labor del personal que colabora en las OSC ha sido fundamental en el apoyo, asesoría y acompañamiento que se les proporciona a los indígenas como individuos, población o comunidad para la lucha por el reconocimiento de sus derechos.

Queja manifiesta de la falta de apoyo a las OSC o muy selectiva.

Por lo que respecta a la CNDH, no se percibe su presencia como apoyo sustantivo a las OSC.

### Hallazgos de la revisión de expedientes

El área de archivo de expedientes de la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia proporcionó la totalidad de los expedientes solicitados.

Se recibió orientación del procedimiento de guarda, préstamo y custodia de expedientes, observando que se cumple con el mismo.

Todos los expedientes tienen la descripción adecuada y los documentos que guardan están debidamente foliados.

La presentación de las quejas fue realizada principalmente por las posibles víctimas.

La gran mayoría de las quejas se presentaron por escrito en la oficialía de partes

La Cuarta Visitaduría también atiende quejas de otros grupos o "sujetos", los cuales atiende de acuerdo con la capacidad de personal.

No solo las visitadurías reciben turnos de expedientes de quejas para su atención, también son enviados a otras áreas como: Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia,

Se atrajo un caso a través de la lectura de noticias en medios electrónicos, como parte del seguimiento a medios, con resultado favorable a la presunta víctima.

Las orientaciones directas permiten a los quejosos acudir con las autoridades responsables de atenderlos.

La autoridad presunta responsable, en algunos casos recibió la solicitud de información y en la mayoría de los casos revisados la respuesta no es en tiempo o lo omite, principalmente las autoridades estatales.

No existe constancia de que los agraviados reciban los resultados de la conclusión de los casos, se elaboran los oficios, pero carecen de firmas de recepción.

Se levantan actas circunstanciadas sin la participación de los quejosos, como constancia del trámite.

En ocasiones cuando corresponden a más de un grupo vulnerable, solo se identifica uno como “general”.

No se observa si hay seguimiento de los acuerdos que envía a las entidades responsables, federales, estatales y/o municipales.

En algunos casos de “Orientación directa”, se observó que dan preferencia a este tipo de soluciones, indicando al quejoso que acuda directamente con las autoridades responsables, cuando debiera enviarse de manera oficiosa a ellas para su atención, a través del procedimiento de remisión.

Con base en las actas circunstanciadas que elaboran, que los tiempos de atención se alargan, sin que se mencione por qué el trámite se ha demorado.

En la acumulación de expedientes, al considerar que son asuntos semejantes, no se observó que se diera respuesta a cada uno de los quejosos.

En las “Remisiones”, en algunos casos se omiten o el derecho violado o el hecho violatorio, tal como se hace con los expedientes de queja que se admiten.

Se observó la preferencia que tienen los temas coyunturales, los que alguna de las veces es por atracción del caso, que la atención a las quejas presentadas por el ciudadano común y corriente, generando que los tiempos de atención se lleven periodos largos.

## **Recomendaciones**

### **Recomendaciones de las entrevistas con visitaduría**

Fortalecer la estructura de personal para atender a la población indígena, principalmente en el número de visitadores.

Incorporar intérpretes en las diferentes oficinas de la CNDH para poder recibir e interactuar de manera más eficiente en la orientación y la atención de las quejas de la población indígena que acude.

Ampliar la difusión en medios de comunicación masiva sobre la situación de los pueblos indígenas y los derechos humanos.

Fortalecer la información visual en las lenguas indígenas en las oficinas donde se reciben las quejas.

Evaluar la posibilidad de que el personal que da acceso y vigila las áreas de orientación y recepción de quejas use otro tipo de uniforme que no sea el de policía, ya que este inhibe la interlocución de los posibles quejosos, sobre todo para este grupo poblacional.

Fortalecer las acciones de capacitación que permita mejorar con trato digno a los indígenas que acuden para orientación y/o queja.

### **Recomendaciones de las entrevistas grupales con las OSC**

El acercamiento con las comunidades es fundamental, para generar un ambiente de confianza que facilite el que se transmita el conocimiento de lo fundamental en cuanto a sus derechos y como ejercerlos.

Crear una conciencia gubernamental que esté dispuesta a hacer valer los derechos, políticas públicas, leyes y derechos de las comunidades y poblaciones indígenas con convicción y justicia, dignificándolos y otorgándoles el lugar que tienen en la sociedad.

Impulsar el respeto y reconocimiento por parte de la sociedad en general, ya que solo así se puede llevar a cabo un cambio que impacte sustancialmente en los paradigmas de una sociedad individualista y hostil, que afecta en este caso a las comunidades y poblaciones indígenas.

#### Recomendaciones de la revisión de expedientes

Analizar la suficiencia de personal para la atención de las quejas que se presentan, lo que propicia que se turnen expedientes de otras visitadurías y que los tiempos de atención se amplíen.

Generar iniciativas de ley que obliguen a las autoridades federales, estatales y/o municipales a dar respuestas con informes y /o documentación probatoria, en tiempos perentorio, que permitan atender en tiempo las quejas y que incentiven a tener confianza tanto a la Comisión como a las autoridades que atienden.

Insistir con las personas encargadas de enviar las resoluciones de queja, que recaben de los quejosos la firma de recibido o bien que dejen constancia que se les solicitó su acuse. Lo mismo en las constancias de trámite, o bien se indique en esta que no se requirió la presencia del quejoso.

Supervisar que en todos los casos donde un quejoso coincida con más de un grupo vulnerable se identifiquen estos, que permitan un mejor análisis y/o clasificación en la información que se emite al interior y exterior de la CNDH.

Analizar la pertinencia de que se dé seguimiento a las resoluciones que se emiten por atención de las quejas, ya que se conoce el asunto como resuelto hasta el tramo de la CNDH, no si fueron atendidas las mismas, lo que no permite conocer el alcance de estas.

Establecer dentro de sus procedimientos que haya supervisión por un tercero interno, sobre la atención de los expedientes cuya solución no forman parte de la "ratificación de la queja", y que se les dan trámites diversos como: remisión directa, remisiones, reclasificaciones, no competencia, etc., que permita dar certeza que se está dando trámite adecuadamente.

Instruir o incorporar en los manuales de procedimientos, la pertinencia de incorporar en los expedientes de queja un acta circunstanciada que aclare los motivos del tiempo utilizado en la atención de la queja.

Incorporar a sus procedimientos que en los casos de acumulación de expedientes se deje constancia de que se informó la resolución de su caso a cada uno de los quejosos y/o representados.

Evaluar si en los posibles procedimientos de supervisión que integren, se incorpore el revisar que van completas las cédulas/carátulas de clasificación.

Mejorar los tiempos de atención de las quejas para que la ciudadanía tenga confianza y certeza de que su queja por posibles violaciones a los derechos humanos, son atendidas y no solo presenten los quejosos para tenerlas como un antecedente en procesos judiciales.

## Conclusiones

Después del análisis elaborado en las reuniones de las visitadurías, las reuniones con las organizaciones de la sociedad civil y la evaluación de los expedientes, tanto a través de la información de la base de datos como en la revisión física en el grupo de “Poblaciones y comunidades indígenas” concluimos:

### Conclusiones generales

El desarrollo de este proyecto, establece que en el grupo de “Poblaciones y comunidades indígenas”, no solo la atención de la queja en sí misma, sino a través del diagnóstico donde estudios nacionales e internacionales manifiestan el trato inadecuado, indigno, a los grupos vulnerables, pero en especial a la población indígena, vulnerando sus territorios originarios, su cultura, sus usos y costumbres, la prestación de servicios básicos, la atención a la salud, la seguridad, además de una discriminación permanente de parte de la población. En este marco, la información que debieran conocer en sus diferentes lenguas, incluyendo los derechos humanos.

Los resultados obtenidos producto de las entrevistas a las direcciones generales, las visitadurías, las reuniones con las organizaciones de la sociedad civil y la revisión y evaluación de los expedientes, establecen lo siguiente:

Es responsabilidad de los tres niveles de gobierno ofrecer la garantía de todos y cada uno de los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes secundarias, así como generar y proporcionar los medios para que en materia de derechos humanos se oriente, apoye y de seguimiento que dé certeza a la población indígena, con la garantía de que no es discriminada, sino por el contrario cuenta con el apoyo con la misma equidad, calidad y trato digno que se le otorga al resto de la población.

Los derechos identificados con más posibilidad de que sean vulnerados se refieren a los derechos de: la seguridad jurídica, trato digno, a la igualdad, al derecho de petición, a la propiedad y posesión, a la libertad, a la legalidad, a la integridad y seguridad personal, al trabajo, entre otros. Con estos, se vinculan diversos tipos de posibles violaciones a que son sujetos y que la población indígena se siente afectada, mucho de esto propiciado por la falta de interés que se manifiesta en tiempo y oportunidad para la atención y respuesta de sus denuncias.

Entre este tipo de violaciones referimos: Acciones u omisiones contrarias a los derechos a las personas privadas de su libertad, faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones, Omitir brindar atención médica y/o psicológica de urgencia, Omitir brindar protección a personas que lo necesiten, Omitir custodiar, vigilar, proteger, establecer medidas cautelares y/o dar seguridad a personas, esto dentro de la seguridad jurídica. Otros como Acciones y omisiones que transgreden los derechos de los indígenas, Acciones y omisiones que transgreden los derechos de las personas privadas de su libertad, y Omitir brindar protección y auxilio, se refieren al trato digno.

Los expedientes analizados refieren a indígenas en situación en reclusión, a despojo de tierras, a secuestros, a falta de servicios, a no contar con servicios básicos, a no recibir servicios de salud, falta de atención de servidores públicos, explotación infantil, desplazamiento laboral con engaños y malos tratos, entre otros, sin que haya una respuesta expedita por las autoridades probables responsables, o una exigencia permanente de parte de la comisión para la solución de sus denuncias, fomentando con esto, la evaluación

negativa del trámite por parte de la Comisión, pero también desconociendo la problemática específica que enfrenta esta, al no contar con la respuesta de las autoridades.

Destaca que en un número de 10 expedientes de un total de 416 registrados en la base de datos proporcionada, se presente un amplio mosaico de situaciones que deben ser atendidas, que por su complejidad requerirían de asistir al lugar de los hechos y entrevistarse con las autoridades responsables o tener un enlace que atienda derechos humanos, al no contar con esto y con un mayor número de personal que atienda la queja, la calidad de la atención se demerita.

En la revisión de los expedientes (10) se registró una transversalidad de “sujetos” que presentaron la queja, 6 tienen integrados más de una clasificación, excepto en los que son de la queja en grupo, 2 de ellos, los demás refieren a una persona pero que, por sus características, además de ser indígenas, son adultos mayores, desplazados internos, están en situación de reclusión o es menor de edad.

De manera general se distinguió lo siguiente:

### CNDH y sus Visitadurías generales

- Conocimiento de la normatividad y su aplicación.
- Disponibilidad total para la atención de las quejas y denuncias, así como de la atracción de casos coyunturales.
- Recepción de las remisiones de quejas por las Comisiones Estatales coordinándose con ellas.
- Limitada estructura de personal para atender con calidad y oportunidad.
- Fortalecer su norma interna y externa que permita ser más eficaz en el trabajo que desarrollan.
- Fortalecer las acciones de capacitación que permita mejorar con trato digno a los indígenas que acuden para orientación y/o queja.
- Fortalecer la participación de interpretes en la atención de los indígenas, como deuda del Estado.
- Mejorar sus Sistemas informáticos que estén a la altura de las responsabilidades institucionales y de lo que espera la población.
- Tiene limitaciones en sus atribuciones y alcances
- Tiene escasa presencia en las entidades federativas
- Los programas que tiene para la atención de los derechos humanos, en los diferentes grupos o temática específica, deben tener una estructura homogénea con una armonía presupuestaria para su viabilidad.

### Organizaciones de la Sociedad Civil

- Cuentan con espacios institucionales para participar, pero al final han sido poco escuchadas o pareciera selectividad con algunas de ellas.
- Reconocen las limitaciones de la CNDH en su toma de decisiones.
- Insistir en que se cree una conciencia gubernamental que esté dispuesta a hacer valer los derechos, políticas públicas, leyes y derechos de las comunidades y poblaciones indígenas con convicción y justicia, dignificándolos y otorgándoles el lugar que tienen en la sociedad las OSC.
- Las OSC requieren de coordinación permanente para que traten las denuncias con la CNDH y no acudan en primera instancia con el poder judicial y se tome la queja como un antecedente para la atención de casos.

### Revisión expedientes

- Analizar la suficiencia de personal para la atención de las quejas que se presentan, lo que propicia que se turnen expedientes de otras visitadurías y que los tiempos de atención se amplíen.
- Generar iniciativas de ley que obliguen a las autoridades federales, estatales y/o municipales a dar respuestas con informes y/o documentación probatoria, en tiempos perentorio, que permitan atender en tiempo las quejas y que incentiven a tener confianza tanto a la Comisión como a las autoridades que atienden.
- Analizar la pertinencia de que se dé seguimiento a las resoluciones que se emiten por atención de las quejas, ya que se conoce el asunto como resuelto hasta el tramo de la CNDH, no si fueron atendidas las mismas, lo que no permite conocer el alcance de estas.
- Establecer dentro de sus procedimientos que haya supervisión por un tercero interno, sobre la atención de los expedientes cuya solución no forman parte de la "ratificación de la queja", y que se les dan trámites diversos como: remisión directa, remisiones, reclasificaciones, no competencia, etc., que permita dar certeza que se está dando trámite adecuadamente.



# PERSONAS DE LA DIVERSIDAD SEXUAL

## Primera visitaduría general

Programa de Salud, Sexualidad y VIH

### *Objetivos*

El Programa de Salud, Sexualidad Sida de la CNDH inició con la preocupación e interés por atender los problemas de derechos humanos, sobre todo en el área de la salud, de las personas que viven con VIH o Sida y con el paso de los años fue transformándose para cubrir temas de la sexualidad en general, de salud y el VIH.

El Programa actual tiene como fin contribuir a la protección de los derechos humanos de las personas que viven con VIH y de la población de la diversidad sexual, considerando la problemática de cada uno de los grupos que la conforman. Sus objetivos

El Programa de Salud, Sexualidad y Sida, es un Programa presupuestario, es decir, tiene recursos. Las líneas de trabajo de este Programa son:

- Promoción de los derechos humanos de las personas que viven con VIH y de la población LGBTI.
- Elaboración y/o actualización de contenidos de materiales de divulgación.
- Dar orientación y asesoría jurídica sobre temas de VIH/SIDA y diversidad sexual.
- Realizar actividades que promuevan el trabajo conjunto y la vinculación entre organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Para la línea de trabajo con personas que viven con VIH o SIDA cuentan con servicios de promoción, atención y difusión de los derechos humanos y elaboran material informativo para difundir los derechos humanos, al mismo tiempo se proporciona información sobre leyes, normas y el reglamento, instrumentos que protegen la salud y los derechos humanos. Entre las actividades de promoción está como eje central modificar y disminuir el estigma y la discriminación hacia esta población.

Las otras actividades que realiza esta Dirección son:

- Apoyar al Visitador Adjunto
- Dar seguimiento estadístico
- Otorgar Orientaciones (que no sean de Problemas o Quejas)

### *Armonización normativa*

Como parte de las atribuciones de la CNDH se encuentra el promover que las autoridades promuevan cambios en las disposiciones legislativas que permitan la protección de los derechos humanos, en este caso de las personas de la diversidad sexual.

En este sentido, el Programa ha llevado a cabo una revisión en cada entidad federativa de la normatividad, en la que se encontró una problemática grave para nuestro país por el notable rezago, alcanzando alrededor de un 59% de derechos protegidos de la comunidad LGBTI. A partir de este diagnóstico propusieron una armonización normativa para 13 derechos de la población de la diversidad sexual que es acorde con los distintos Acuerdos y Convenciones Internacionales.

### *Coordinación con Entidades Federativas y otras instancias*

Aunque no se ha diseñado el mecanismo por el que se debe establezca cómo debe darse esta coordinación, existe trabajo con las entidades federativas, para dar seguimiento a la armonización normativa y para la promoción de los derechos humanos. Para el tema de la atención de las Quejas interpuestas se mantiene una relación con las Comisiones Estatales.

### *Colaboración con OSC*

Dentro del trabajo y colaboración con otras instituciones públicas y OSC, esta Dirección es el vínculo directo con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales. En el caso de las primeras destaca su participación en la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación, para dar seguimiento a las acciones del Programa Nacional de Derechos Humanos.

### *Creación de indicadores para evaluar el Programa*

Como Programa Presupuestario cuenta con cuatro indicadores para su seguimiento, ellos son:

- i) sobre los expedientes,
- ii) las personas capacitadas
- iii) los servicios de promoción
- iv) reuniones de trabajo y enlaces con instituciones.

No cuentan con indicadores para evaluar el Programa, en virtud de que no existe como tal un Programa de Acción. Sin embargo, esta Dirección cuenta con una base de datos propias que conforman a partir de datos solicitados a la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia, con una lista de criterios seleccionados por ellos, a partir de la descripción de hechos de la queja para identificar quejas de la población de la diversidad sexual.

Las bases de datos que tienen son:

1. VIH/SIDA desde 1992 a la fecha, incluye: No. de expediente, fecha de inicio y fecha de conclusión de la queja, autoridad involucrada, tipo de derecho violado, motivo de conclusión, todas las variables por entidad federativa.
2. LGBT desde 2010 a la fecha. Contiene: No. de expediente, fecha de inicio y fecha de conclusión de la queja, autoridad involucrada, tipo de derecho violado, motivo de conclusión, por entidad federativa y grupo específico (gays, lesbianas, trans, etc.).

En una reunión posterior fue posible contrastar los datos de quejas recibidas durante el período de estudio contra los que el Programa maneja.

Para las tareas de promoción de los derechos humanos, elaboran anualmente su Programa Anual de Publicaciones (PAP) que incluye desde postales, carteles, reproducción de publicaciones externas, videos, etc.

Cuentan con Manuales de Organización que actualmente se encuentran en revisión y actualización.

### *Recomendaciones, Informes y Estudios*

Este Programa también elabora Recomendaciones, Informes y Estudios, en los últimos tres años, las recomendaciones en materia de sexualidad, que han emitido son dos:

- Recomendación General No. 23. Sobre el matrimonio igualitario del 2015 y

- Recomendación No. 53/2017. Sobre el caso de violación a los derechos humanos el trato digno, a la protección de la salud, a la seguridad jurídica.

Por lo que se refiere a los Informes están en el campo de la sexualidad el “*Informe Especial de la CNDH sobre violaciones a los derechos humanos y delitos como homofobia*”; y para las personas que viven con VIH o Sida está el “*Informe Especial de la CNDH sobre los hospitales psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal y Estados de la República Mexicana*”.

También elaboran o colaboran con varios estudios, el último que se presentó es sobre los “*Derechos de las personas LGBTI en la política pública*”.

## **Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil**

A partir del marco metodológico ya enunciado en el apartado general de este documento, las OSC seleccionadas para el grupo de discusión sobre los derechos humanos de las personas de la diversidad sexual fueron En la sesión que tuvo una duración aproximada de dos horas y media, participaron la Fundación Arcoíris por el Respeto a la Diversidad, Colectivo SerGay, y la Organización Buenas Intenciones, A.C. La fundación Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana, A. C, se disculpó por no poder asistir, Agenda LGBT, A.C. aunque confirmó su participación, no asistió; y el Centro de Apoyo a las Identidades Trans, A.C. CAIT no dio respuesta a la invitación.

### De la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil

#### *Su involucramiento en la atención del tema*

La mayoría de las OSC que trabajan el tema y los derechos humanos de la población de la diversidad sexual están conformadas por personas que pertenecen a este grupo. Aunque también existen OSC que cubren distintos grupos en situación de vulnerabilidad como son los indígenas, las mujeres y los niños.

Existen OSC de la diversidad sexual prácticamente en todas las entidades federativas, en algunas de ellas trabajan conjuntamente y también tienen relación con OSC de otros estados.

A su vez, participan en distintas Comisiones Gubernamentales como es la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y con la propia CNDH.

El papel que han tenido y tienen las OSC ha sido fundamental en varios aspectos:

- para visibilizar a las distintas personas que integran el colectivo de la diversidad sexual,
- en propuestas de normatividad que garantice los distintos derechos
- en la defensa de sus derechos civiles y sociales
- en la difusión, capacitación y apoyo a las personas de la diversidad sexual, familiares y a los funcionarios de salud y justicia.
- Atención y asesoría en enfermedades de transmisión sexual y trabajo con personas que viven con VIH.
- Con proyectos productivos.
- Y algunas OSC, cuentan con proyectos de investigación.

Sus propuestas se centran en primer término en una mayor visibilización de cada una de las partes que conforman el grupo de la diversidad sexual, así como en propuestas de cambios normativos para garantizar el derecho a la identidad, al matrimonio, a la adopción, a la seguridad social, al trabajo, a la salud, a un trato digno, principalmente. Y elaboran o participan en iniciativas para que estos grupos cuenten con las garantías.

Asimismo, tienen sus propios programas de sensibilización y promoción, capacitan sobre temas de sexualidad, VIH/SIDA, derechos humanos, dan asesoría y acompañamiento en casos en los que se han violado derechos humanos, cuentan con publicaciones impresas y electrónicas, realizan eventos, fueron las actividades que más destacaron.

Debido a la escasa presencia de las instancias de derechos humanos en los estados, consideran que el papel de las OSC es fundamental en virtud de que cubren los vacíos que dejan las instancias federales y estatales, además de que se caracterizan por tener un acercamiento directo con las personas de la diversidad sexual.

#### *Su involucramiento en la presentación y/o seguimiento de las quejas.*

En virtud de que las OSC dijeron conocer los requisitos que se requieren para presentar una queja, el involucramiento en el proceso de queja pasa por varias fases:

- La participación inicia con la conformación de los documentos para presentar la queja.
- Asesoran y preparan al quejoso sobre los procedimientos y tiempos para presentar una queja ante Comisiones Estatales de Derechos Humanos o ante la Comisión Nacional.
- A través de asesorías empoderan a las personas para que den el seguimiento de la queja presentada.
- Gestoras ante las instituciones. Si el caso lo requiere, acompañan al quejoso durante todo el proceso de seguimiento de la queja.
- Dan seguimiento a las recomendaciones de la queja, cuando en ellas se encuentran involucradas autoridades estatales.

#### *Vínculo entre grupos*

Las OSC participantes no hicieron mención de tener trabajo específico con población de la diversidad sexual más otras condiciones de vulnerabilidad como son la discapacidad, el desplazamiento forzado, personas adultas mayores, con condición indígena, etc. Aunque sí realizan trabajo conjunto con otras organizaciones que trabajan con estos grupos vulnerables.

Uno de los puntos de encuentro entre lo expresado por los integrantes de esta OSC y de las demás entrevistadas, es la escasa visibilidad de los grupos en situación de vulnerabilidad, esa ha sido una de sus principales luchas.

Otro tema en común es el rol de las OSC, en el trabajo con grupos en situación de vulnerabilidad, estas asociaciones existen en virtud de los vacíos de acción que tiene el gobierno, en distintas áreas.

#### *El rol de la sociedad civil.*

En la lucha por los derechos de la población de la diversidad sexual, ha tenido un papel predominante la sociedad civil, sus movilizaciones han logrado hacer que se visibilice este grupo a la vez que han generado cambios para que se reconozcan sus derechos. En este

sentido, existe en el país organizaciones que trabajan con poblaciones lésbicos, gays, transexuales, entre otros que a lo largo de los años han fortalecido su capacidad para incidir en cambios en normatividad y políticas públicas.

A pesar de ello, existen esferas donde hay renuencia o contrapesos importantes, una de ellas es la educativa, en la oposición a dar educación sexual que permita el cambio de mentalidad hacia las preferencias sexuales e identidad de género.

También señalaron a las instituciones religiosas con un contrapeso real, sobre todo en las entidades federativas, que impiden el ejercicio pleno de derechos de este grupo vulnerable. En algunas entidades federativas, este poder de instituciones religiosas impide que avance el respeto a las personas de la diversidad sexual

*“pero estos grupos del yunque controlan muchos espacios, entonces van censurando al estado, incluyendo a la CNDH”*

Reconocieron que aún falta mucho por hacer sobre todo en las entidades federativas.

*Reconocimiento de la vulnerabilidad de los grupos del proyecto, en materia de derechos humanos.*

En virtud de los valores sociales y culturales, las personas de la diversidad sexual han sido históricamente discriminadas, que ello en sí impide el ejercicio de derechos; no obstante, además de defender y propugnar por eliminar la discriminación por preferencias sexuales o identidad de género es importante ir más allá en la defensa de los derechos humanos

*“la reflexión política y la reflexión publica institucional en relación con nuestro tema, ha girado en torno al derecho a la discriminación , como un único derecho que es el que ha estado presente y pareciera que es el único derecho que nos han violado en toda la historia y que resolviendo el tema de la discriminación se resuelve nuestra vida entera en términos de la orientación sexual y la identidad de género y es tramposo, es muy tramposo , y no en el derecho a la salud, a la educación, al acceso a la justicia, a la vivienda y eso es un problema de fondo y estructural”.*

*“es más fácil decir desde la Comisión de derechos humanos, pues el derecho a la discriminación, ¡que nadie me discrimine a estos pobres!, es más fácil decir eso que resolver que una pareja tenga una familia, resolver que una pareja pueda tener acceso a crédito en un banco...”*

No se ha logrado contrarrestar en la cultura mexicana, el papel que tiene el machismo, aunado a una escasa educación sexual donde la homosexualidad es antinatural.

Destacaron que no se entiende fácilmente lo que significa identidad de género, orientación o preferencia sexual y por ello el tema es incomprensible para muchos

*“la intangibilidad de las orientaciones sexuales lo hace bien complejo, es una característica subjetiva”.*

A ello hay que agregar que la orientación sexual y la identidad de género para el resto de la población no es vista como un tema de derechos humanos:

*“no hay un proceso de entendimiento de que la orientación sexual y la identidad de género como un derecho... si la gente no la entiende como un derecho, entonces no hay una violación de derechos humanos, porque la orientación sexual y la identidad de género no es un derecho”.*

Los temas de orientación sexual e identidad de género requieren cambios más profundos estructurales, que inicien con una verdadera educación en sexualidad y así, ir contrarrestando los mitos y prejuicios existentes.

### *Los actores gubernamentales y los derechos humanos*

Una primera aseveración que hicieron los participantes respecto al papel del Estado en los derechos humanos de la población de la diversidad sexual fue que las instituciones tienen su propia función de censura. Y que en el país existe una “homofobia institucionalizada”.

Los entrevistados hicieron mención de que en el ámbito educativo se ejerce “bullying homofóbico” por parte de autoridades, profesorado y alumnos, que van desde agresiones verbales hasta físicas, ocasionando en muchos casos el abandono escolar y problemas psicológicos lo que contribuye a la vulnerabilidad de esta población. Por ello las OSC señalaron la importancia de fortalecer los programas de educación sexual en las escuelas desde los primeros años y también garantizar que la normatividad y las políticas públicas garanticen sus derechos desde edades tempranas.

En su opinión, a pesar de existir distintas instituciones que tienen como parte de sus funciones la promoción de los derechos humanos, ello no ha sido tan eficaz.

*“ninguna institución ha sido tan buena y estratégica para difundir los derechos LGBT y los espacios institucionales de radio, de televisión es mínimo, creo que más bien ha sido un esfuerzo de las organizaciones. Ahora también con la llegada de las redes sociales, que hemos podido diversificar las vías de difusión, las formas de difusión, el tipo de información”*

### **Federales**

En general opinaron que existe falta de interés y apoyo de algunos gobiernos, tanto federales como locales en la atención de los temas de la diversidad sexual. Todos coincidieron en que es necesario la CNDH tenga mayor presencia en las entidades federativas, ya que la población desconoce su existencia y sus funciones.

*“Si la gente no conoce a la Comisión Estatal, menos a la Comisión Nacional, no hay presencia de la Comisión Nacional y mucho menos en cuestión de derechos LGBTI”*

En el caso de la CDMX, sí existe mayor difusión de derechos humanos y se conocen instituciones como COPRED, la Comisión de la CDMX y la CNDH, aunque en términos de derechos humanos de la población de la diversidad sexual de ésta última sus acciones son muy recientes:

*“En la CDMX quien tiene más peso es la Comisión Nacional, no sé si es por el presupuesto, por los canales institucionales que hay, por el centralismo evidentemente, pero si hay un peso mucho más fuerte y visible en términos de derechos de derechos LGBT la Comisión es muy nueva haciendo una promoción, hasta hace no más de un año había un Programa de VIH, y hoy día es un programa de sexualidad”.*

### **Estatales**

La relación entre OSC e instancias estatales de derechos humanos es diversa según la entidad de que se trate o de la autoridad en turno que presida la Comisión Estatal.

No todas las entidades federativas cuentan con Comisiones Estatales ni con programas Estatales de Derechos Humanos, ello da cuenta de la importancia que otorgan a este tema, además en las entidades federativas que sí existen, estas Comisiones no tienen personal suficiente, preparado y empático, con las poblaciones vulnerables que atiende.

Desde su perspectiva no se le da importancia en los estados a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, apenas cuentan con espacio, con un escritorio, atendida por personal con escasa capacitación y entendimiento del tema, trato poco empático. En cambio, por ejemplo, en la CDMX la Comisión está en un edificio bonito, limpio, con condiciones apropiadas para la atención.

*“La Comisión de Derechos Humanos de la CDMX es un edificio precioso, y eso implica interés político, porque que tenga ventanas limpias, implica invertirle más, y yo veo a la Comisión de Derechos humanos del estado de... y es un edificio que da vergüenza”*

Con respecto a los funcionarios estatales en el ámbito legislativo señalaron que manejan una doble moral respecto al tema, en virtud de que públicamente dicen estar comprometidos con los derechos humanos de este grupo y que van a legislar en ese sentido, y cuando se trata de apoyar y votar las iniciativas lo hacen de manera negativa.

### **Municipales**

Con las autoridades municipales el vínculo es más complicado, a decir de las OSC, debido a que no tienen recursos suficientes.

Los afectados no acuden a estas instancias por la cercanía con la población afectada y la poca discrecionalidad de los afectados que tienen en este nivel.

### *Atención a las recomendaciones*

Una de las formas de resolución de las quejas interpuestas por violación de derechos humanos ante la CNDH son las recomendaciones. Desde la perspectiva de los entrevistados, éstas son instrumentos con muchas limitantes, porque tal como su nombre

lo indica únicamente son recomendaciones para las instituciones o funcionarios que se vieron involucrados en la queja.

*“las Comisiones no tienen dientes, muerden con encías chatas”*

Además, el seguimiento que la CNDH da al cumplimiento de las recomendaciones es poco contundente.

*“y lo que nosotros hemos visto también con la Comisión Nacional es diplomacia, entonces llegan con las autoridades allá y es como todo muy solemne, diplomático, utilizar el lenguaje correcto y entonces el quejoso se siente indefenso no es queremos que lleguen y digan groserías o algo así, pero si desde la cuestión técnica la Comisión Nacional podría ser más directa y contundente y no andarse con sus buenas maneras”*

También, indicaron que la emisión de recomendaciones no garantiza que la violación se resuelva con la recomendación

*“pues es bien frustrante, o sea ya salió la recomendación y de todas formas el funcionario se está carcajeando de mí, porque le valió muy poco el documento, la recomendación, o sea se ríe de la recomendación. Nosotros lo acabamos de ver en la Comisión Estatal emitieron 2 recomendaciones para que el Congreso del Estado retome los temas de matrimonio igualitario. La presidenta de la Comisión de Derechos Humanos dijo: no es prioritario, atenderé tu recomendación luego”.*

La CNDH tiene un manejo “políticamente correcto” con las demás instituciones federales y estatales en la defensa de los derechos humanos.

### *La normatividad y su alcance en la protección de los derechos humanos de las personas de la diversidad sexual*

Hubo consenso en el sentido de que falta mucho por hacer en materia de normatividad para garantizar los derechos humanos de este grupo de población. A nivel federal existen ya cambios importantes; no obstante, existe una gran brecha entre entidades federativas. Salvo el caso de la CDMX, aún existen estados con vacíos importantes, en algunos casos desde la propia Constitución Estatal que no prevé la no discriminación por razones de preferencia sexual.

O bien, no han modificado sus Códigos Civiles o Familiares para el otorgamiento del derecho al matrimonio o la adopción de hijos.

El marco normativo debe asegurar que los niños y niñas que deseen definir su identidad sexual u orientación o preferencia sexual, a corta edad, la puedan ejercer con toda libertad.

Ahora bien, cuando las entidades cuentan con normativa que garantiza los derechos, ella no necesariamente se cumple a decir de los representantes de las OSC participantes. Además, sería deseable que existan de manera permanente Consejos Estatales y Municipales contra la discriminación por diversidad sexual.



En general, expresaron que existe falta de interés y apoyo de algunos gobiernos, tanto federales como locales en la atención de los temas de la diversidad sexual y es notorio al no contar con marco normativo, programas o políticas para garantizar estos derechos “es un tema relegado los LGBT, no es prioritario, no es vendible políticamente”.

## La Comisión Nacional de Derechos Humanos

### *Su labor*

Respecto a la labor que realiza la CNDH señalaron que no cumple con este papel de ser una Comisión Nacional, sus actividades se centran en el ámbito federal con poca presencia en el ámbito estatal.

*“fuera de México todo es Cuautitlán, en nuestro estado si casi no conoce la Comisión Estatal, menos la nacional, o sea, no hay presencia de la Comisión Nacional y mucho menos en cuestión de derechos de la población LGBT en el país”*

La CNDH tiene un manejo “políticamente correcto” con las demás instituciones federales y estatales en la defensa de los derechos humanos, en este sentido, demandaron que la CNDH sea más firme y enérgica en el trato con las instituciones que han violado derechos humanos.

*“lo que nosotros hemos visto con la Comisión Nacional, es esta diplomacia, entonces llegan con las autoridades allá y es como todo muy solemne, muy diplomático, o utilizar el lenguaje correcto y adecuado, y entonces uno se siente indefenso... yo creo que desde la cuestión técnica la Comisión podría ser más directa, contundente y no andarse con las buenas maneras”*

Su papel como institución que promueva los derechos y a denunciar las violaciones es de poco alcance y sin referencia a la diversidad sexual.

### *Sus limitaciones*

Como ya se mencionó en la parte de atención de quejas, la CNDH y las Comisiones Estatales tienen limitaciones legales y autoimpuestas. Y entre las limitaciones autoimpuestas están que a pesar de ser una Comisión Nacional tiene poca presencia en las entidades federativas y la relación que mantiene con sus filiales es “políticamente correcta”.

Otro aspecto que se mencionó cuando se recurre a dar como atendida una queja a través de las conciliaciones, es que la CNDH es muy condescendiente con los actores involucrados en violaciones de derechos humanos.

*“vamos a darle otra oportunidad al señor que nos ha violado otras 50,000 veces”*

### *Retos principales*

Para los participantes uno de los retos principales de la CNDH es tener mayor presencia en las entidades federativas, en varios escenarios de actuación. Por un lado, consideran que puede desempeñar un papel fundamental para que las Comisiones Estatales cuenten con

personal de carrera, que cuente con el perfil adecuado, la capacitación y certificación de competencias, que tenga vocación de servicio y sea eficiente y con ello contrarrestar que la designación de funcionarios y personal estatal no corresponda con las necesidades de este servicio público. Ello, también contribuiría a recobrar la confianza y credibilidad en las Comisiones Estatales. Porque hasta ahora se ha dedicado a dar cursos breves que desde su perspectiva no tienen mayor impacto. Propusieron que debe haber una capacitación continua y profunda desde la CNDH hacia las Comisiones Estatales y hacia las OSC.

El papel de las Comisiones Estatales en lo que se refiere a la promoción y difusión de los derechos humanos se debe intensificar, hasta ahora no ha sido suficiente para que esta población conozca sus derechos, y que existen instituciones que los garantizan por lo que es posible denunciarlos.

### *Los agravios*

#### **El conocimiento de los derechos humanos y los derechos violados**

Hubo consenso entre los participantes en torno al desconocimiento generalizado que existe sobre derechos humanos de las personas de la diversidad sexual, tanto por autoridades como en la población en general. Por ello, cuando ocurren violaciones a los derechos humanos, los funcionarios en ocasiones ni siquiera saben que están cometiendo una violación “nos cuesta tanto trabajo, hoy en día, que las instituciones asuman los derechos LGBT como derechos humanos y que nos miren como personas sujetas de derechos humanos”.

La difusión de los derechos humanos en general ha sido insuficiente o de bajo impacto, y en menor medida se ha trabajado en los derechos humanos de la comunidad de la diversidad sexual.

#### **Factores que generan los agravios.**

Al igual que otros grupos en situación de vulnerabilidad, las personas de la diversidad sexual comparten la problemática de la escasa difusión de los derechos humanos y por lo tanto la falta de conocimiento de ellos, la dificultad de la población en general para considerar la orientación sexual y la identidad de género como parte de los derechos humanos. De igual manera, la percepción de poca eficacia institucional, pero sobre todo como ya se mencionó la discriminación institucional hacia esta población en forma de homofobia institucionalizada.

### *El proceso de la queja*

#### **Su impacto en los colectivos o grupos de la diversidad sexual**

Los tiempos que lleva el seguimiento de una queja son largos, lo que provoca que las personas no se sientan estimuladas a presentarlas o ratificarlas, y en ocasiones se prefiere acudir a otras vías para la resolución de las violaciones a los derechos humanos.

El papel de las OSC respecto a las quejas va desde elaborar la queja y en ocasiones hasta documentar el caso, pero sobre todo hacer monitoreo del proceso, y asesorar al quejoso y presionar a las instituciones cuando es necesario para que la queja fluya.

Desde la perspectiva de las OSC existen muchas barreras u obstáculos para que la población presente una queja por violación de derechos humanos, por ello, el número de quejas no da cuenta precisa de la cantidad de derechos violados en la realidad, ni del tipo de problemas que aquejan a este grupo de la diversidad sexual.

Se requiere que el proceso de denuncia de la queja sea suficientemente conocido por la población en general y para este grupo en situación de vulnerabilidad.

### **La presentación de la queja**

#### ***Ventajas***

Desde la experiencia de las OSC participantes, seguir la vía de la queja para dar cuenta de las violaciones a los derechos humanos, significa dar prioridad a la línea de los derechos humanos, más que al camino punible. Aunque la probabilidad de tener casos exitosos sólo es en el largo plazo.

No obstante, ello no puede realizarse así en algunas entidades federativas, donde existen vacíos normativos y donde de las Comisiones Estatales de derechos humanos tienen limitada operación, en este contexto.

#### ***Desventajas***

Las desventajas mencionadas por los participantes para que las personas no presenten quejas fueron:

- Desconocimiento de la población de sus derechos
- Desconocimiento de la población de los pasos para presentar quejas
- El tiempo y recursos que se requieren para presentar una queja
- Miedo a represalias
- Desconocimiento de la población de sus derechos

A pesar de los esfuerzos de las distintas instituciones y de la CNDH existe una limitada difusión de los derechos humanos, y en particular de los derechos de las personas de la comunidad de la diversidad sexual.

Este es un elemento para que las personas no presenten quejas ante discriminación o violación de derechos humanos económicos, laborales, de salud, entre otros.

*“La realidad de la Ciudad de México difiere contextualmente de al menos 28 estados, es abismal la cultura de respeto de los derechos humanos”*

#### **Desconocimiento de la población de los pasos para presentar quejas**

Existe poca difusión de los pasos que debe seguir la población para presentar quejas por violaciones a los derechos humanos. Aunque las OSC ofrecen asesoría a las personas que acuden a ellos, existe otro gran bloque poblacional que no tiene esta opción.

Aunque reconocieron que la CNDH ha hecho esfuerzos por ampliar los mecanismos para la presentación de quejas como son las opciones digitales, el acceso a ellas es limitado para ciertos estratos de la población.

#### **El tiempo y los recursos que se requieren**

La infraestructura de instancias para presentar quejas está concentrada principalmente en las ciudades de las entidades federativas, y en la CDMX que cuenta con más instituciones como por ejemplo el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación (COPRED), así como la presencia de las instituciones federarles. Esta limitada cobertura representa que las personas que están alejadas físicamente tengan que trasladarse hasta estas instancias

para presentar una queja, lo que significa que tienen que emplear tiempo y recursos para ello, lo que desalienta el deseo de presentar quejas.

### **Miedo a denunciar**

Las personas de la diversidad sexual que han sido violados sus derechos humanos se resisten a denunciar debido a las amenazas explícitas o no, o al miedo a que les nieguen el servicio una vez que ya denunciaron:

*“nosotros si tenemos muchas limitantes con la gente que abordamos, porque voy a poner un número de cinco que decimos oye tienes que hacer la denuncia, con muchos trabajos convencemos a una persona, y es por la cuestión del miedo principalmente, que no llegan”*

*“la gente tiene miedo a represalias, tiene miedo a que, si voy y me quejo, ya no me van a atender”*

### *La atención de la queja*

#### **Factores intrínsecos**

Uno de los principales factores mencionados fue el desempeño institucional tanto de la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de derechos humanos. Para las OSC existe desconfianza en las instituciones por su ineficacia e insensibilidad institucional. La calidad del servicio y la calidad de los resultados fueron los aspectos más relevantes.

Por lo que se refiere a la desconfianza e ineficacia institucional, ocurre sobre todo en las entidades, donde existen pocos recursos en las Comisiones Estatales.

*“la estructura institucional, no sé si la gente logra comprender eso, pero hay un análisis importante para saber qué es lo que interviene en esa ineficacia, y tiene que ver el sistema institucional que está debilitado, que no tiene recursos”*

*“[en mi entidad] en 2009 hicimos una denuncia pública, hice una lista de las 32 personas que formaban la plantilla laboral de la Comisión Estatal y todas, investigamos y todas tenían relación con diputados, senadores”, entonces eso afecta porque llegas a levantar la queja a la Comisión y la gente no sabe, no tiene idea, había un yerno de un diputado que era chofer y ganaba en aquel entonces 2009, \$15,000.00”*

Tanto en la CNDH como en las Comisiones Estatales se atiende con insensibilidad institucional, es decir con poca calidad humana, que en estos casos es muy importante como parte del servicio que se otorga, hay que tener en cuenta que las personas que están atendiendo, ya fueron víctimas de violaciones y están muy sensibles.

*“la insensibilidad con la que te reciben es un trato insensible, no hay atención cálida, de ofrecerte un cafecito, un tecito, aunque la*

*gente vaya en crisis, no hay nada de esto, son fríos; los lugares no son acogedores y luego sumado a que hay cero empatías, entonces minimiza completamente los derechos, entonces no le dan eso, y entonces la gente dice ya no regreso”*

A ello hay que agregar que no se tiene el debido cuidado con las quejas, no les importa lo que va en ellas, en algunos casos se llenan automáticamente, sin reflexión de lo que se está escribiendo:

*“una vez, que cuando ya íbamos a firmar, se levantó toda la queja en la Comisión, en lugar de decir homofobia, decía homofonía, y le dije oiga está mal, pero todo el documento venía con homofonía”.*

Otro aspecto no menos importante fue la estructura de las instituciones, cuando las personas acuden a presentar quejas, el primer contacto con las instituciones es con una autoridad policial, quién normalmente es la primera instancia a la que tienen que explicar por qué acuden a la institución, lo que inhibe a las personas

*“el primer contacto siempre es un policía” y qué pasa cuando te encuentras con un policía, y qué pasa cuando no hay un proceso de empoderamiento y te encuentras con un policía, pues pasan muchas cosas: no quieres hablar, te va a dar miedo... [por ello] tratamos siempre de decirles que es lo que le tienen que decir a ese policía con la que se van a encontrar”*

### **Factores extrínsecos**

Las barreras externas mencionadas fueron:

- el tiempo que tienes que invertir para dar seguimiento a una queja
- no ver casos exitosos de denuncias presentadas

### **Tiempo**

Para las personas que ponen una queja por violación de derechos humanos, existe una necesidad apremiante de que se le resuelva el problema a la brevedad y se encuentran que al presentar una queja el tiempo que lleva para su resolución, no es inmediata por los procesos que debe seguir, así existe una contraposición entre ‘necesidades apremiantes vs tiempos de espera para resolución’:

*“las personas que viven un proceso de discriminación quieren que se les resuelva el mismo día, porque ahorita estoy enojado. Y ya cuando se me pase el coraje, ya no quiero ratificar, porque es con la víscera. La violación a los derechos humanos es dolorosa al momento, no en cinco años, porque mi daño es instantáneo que el sistema me diga uyyy, y si es a la Comisión Interamericana, entonces a lo mejor para el 2800, ya ni me acuerdo cuál era la queja”.*

El tiempo desde el registro de la queja hasta su conclusión es lo que más desestimula para poner una queja, los quejosos lo consideran muy largo e incluso que forma parte de la ineficacia institucional:

*“lo que ves cuando te enfrentas a la Comisión, es que vas a tener que esperar un considerable número de meses, sino es que años, para que te puedan dar una respuesta, eso es al final del día pues es desmotivador..., y eso tiene que ver con ineficacia institucional, y no necesariamente es de las personas, es un proceso institucional y de la estructura”*

### **Pocos casos exitosos**

Se conocen muy pocos casos de quejas que hayan concluido en resoluciones exitosas, por ello y considerando los tiempos y en ocasiones los gastos que tienen que realizar para dar seguimiento a la queja, las personas no denuncian:

*“nosotros que también acompañamos un caso de registro de una menor, cómo le pido a la señora que tenga a su hijo tres años sin acta de nacimiento, sin seguro social, sin nada. Me decía: qué va a pasar si necesito llevarlo a las vacunas, y que le digas [el proceso puede durar] de 3 a 4 años... ¿pero sí va a salir? ¡Dios quiera!”*

Esta falta de resolución favorable para las personas que presentan quejas lleva también a elegir la vía punitiva cuando se han violado ciertos derechos de las personas de la diversidad sexual

*“hay realidades paralelas, donde la acción punitiva es nuestra única realidad...por ejemplo la lucha por el matrimonio igualitario ha sido por la lucha punitiva”.*

### **Seguimiento de la queja**

#### **Emisión y seguimiento de las recomendaciones.**

Desde la opinión de las OSC las recomendaciones que emite la CNDH, los actores estatales involucrados no las acatan. Consideran que en este sentido el CNDH ha tenido un papel muy restringido y “temeroso” meticoloso con las autoridades estatales para hacer cumplir las recomendaciones que emiten.

También mencionaron que las prioridades estatales no se corresponden con las federales en términos de derechos humanos, es decir, las autoridades estatales deciden en qué momento atender las recomendaciones, aunado a que falta seguimiento puntual y efectivo por parte de la CNDH para que las recomendaciones se cumplan.

Sobre las quejas que llegan a las recomendaciones, su opinión es que éstas tienen un impacto acotado, no obligan a nada.

*“el funcionario lo ve como a mí que me manden una recomendación, yo estoy aquí trabajando, y si esta sindicalizada ya es imposible hacer un movimiento”.*

*“y las recomendaciones, son llamados a misa y va quien quiere ir, entonces digo también está chido poner una queja, pero si va a caer como una campanada de templo, pues también es bien frustrante, ya salió la recomendación y de todas formas el funcionario se está carcajeando de mí porque le valió muy poco el documento, la recomendación. Nosotros lo acabamos de ver en la Comisión Estatal, emiten 2 recomendaciones para que el Congreso del Estado retome los temas de matrimonio igualitario, la presidente de la Comisión de derechos humanos dijo no es prioritario, atenderé tu recomendación luego, hay luegoito”*

Coincidieron en que es indispensable un seguimiento más estricto y puntual por parte de la CNDH a las recomendaciones emitidas.

### *Políticas públicas*

En la opinión de las OSC entrevistadas, la reflexión política y la reflexión pública institucional ha girado en torno a la discriminación como un único derecho que además se ha violado históricamente. Y que al resolver el tema de la discriminación se “resuelven” los demás derechos, y esta visión “es tramposa”. Es importante garantizar la no discriminación, pero también garantizar los demás derechos, aunque ello significa cambios estructurales de fondo en las instituciones para lograr resolver el derecho a la vivienda, a la salud, a la seguridad social, al crédito en un banco, etc., en ello las instituciones se han “quedado cortas”.

La política pública educativa se tiene que fortalecer entre los educandos, pero también entre los educadores y a edades tempranas, ante este vacío son las propias OSC quienes toman este papel en sus diferentes acciones para que otras expresiones sexuales se respeten y no se vean antinaturales.

Pero sobre todo es necesario fortalecer los programas de difusión y capacitación que tengan como centro el respeto y la garantía de los derechos independientemente de la orientación sexual e identidad de género de una persona.

Varios de los logros de derechos se han alcanzado gracias a la lucha intensa de grupos organizados y de las OSC, pero falta que queden plasmados en las políticas públicas.

## **Análisis cuantitativo de bases de datos OSC**

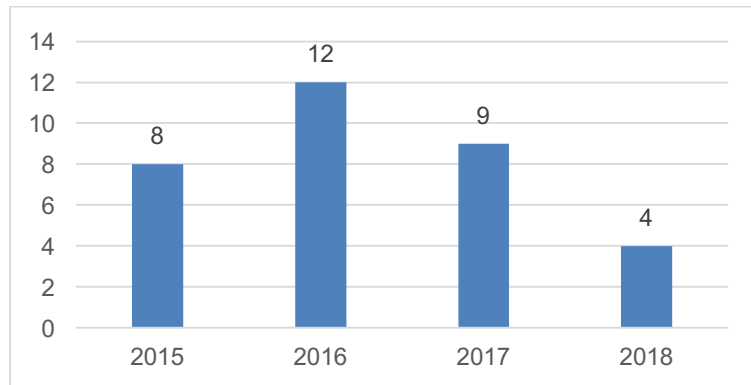
Se exploró con cada una de las Organizaciones de la Sociedad Civil que fueron invitadas a participar en la sesión grupal, si llevaban registros de violaciones de derechos humanos o de quejas presentadas ante las Comisiones Estatales o la Comisión Nacional, o cualquier otro registro como son las asesorías que otorgan. Y efectivamente como se vio en la parte cualitativa de este trabajo no llevan registros formales o bases de datos de las distintas tareas que realizan, por ello no se presentan datos en este apartado.

## **Análisis cuantitativo de las quejas**

En la base de datos proporcionada por la Dirección de Quejas y Transparencia, originalmente se habían detectado 93 quejas de personas de la diversidad sexual; no obstante, como se aclaró en el Entregable 2, fue necesario en este caso hacer la revisión de la narrativa de hechos para identificar las quejas pertenecientes a esta población. Fue

así como se distinguieron un total de 33 expedientes que correspondían a quejas de la población de la diversidad sexual en el período 2015-inicios de 2018, distribuidos como se indica en la siguiente gráfica.

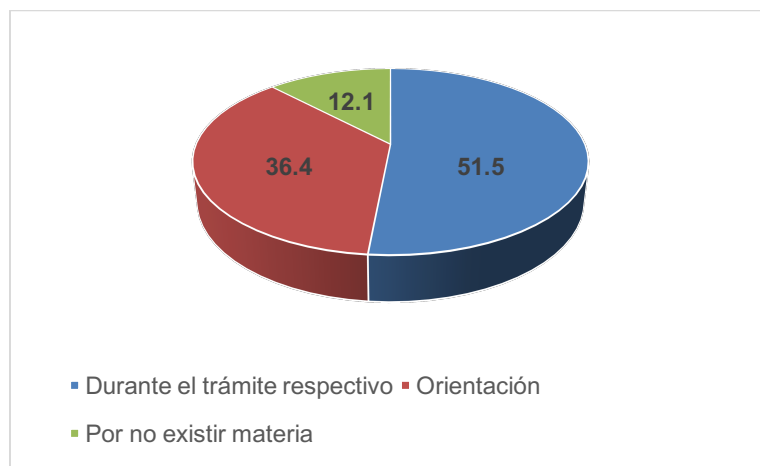
**Ilustración 30. Número de expedientes de quejas relacionadas con población de la diversidad sexual, 2015-2018.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos de la CNDH.

Estas 33 quejas la fórmula de resolución fue en el 51.5% de los casos durante el trámite respectivo, el 36.4% se resolvió otorgando orientación y en el 12% de las quejas se concluyeron por no existir materia.

**Ilustración 31. Forma de conclusión de expedientes de quejas de las personas de la diversidad sexual, 2015-2018.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos de la CNDH.

### Expedientes revisados

A partir de estos 33 expedientes se eligió la muestra para la revisión de expedientes. La muestra quedó integrada por 10 expedientes. Las características generales de estos 10 expedientes fueron las siguientes:



**Ilustración 32. Características de los 10 expedientes de población de la diversidad sexual revisados.**

<b>Año</b>	<b>Cantidad</b>
2015	3
2016	2
2017	4
2018	1
<b>Tipo de derecho violado</b>	<b>Cantidad</b>
Derecho a la salud	2
Derecho a la Seguridad Jurídica	4
Derecho a la igualdad	1
Derecho al trato digno	1
Sin determinar	2
<b>Forma de conclusión</b>	<b>Cantidad</b>
Durante el trámite respectivo	6
Orientación	3
Por no existir materia	1

De los 10 expedientes revisados, el motivo de la queja fue en 5 casos tanto por actos como por omisiones, en 4 por actos y en un 1 caso por omisiones. En 7 de las quejas los actos u omisiones ya habían tenido lugar, en dos se estaba produciendo y en un caso estaba por ocurrir.

Los principales medios por los que se presentaron las quejas, fue de forma escrita (5), por correo electrónico (4) y una por mensajería. Para este grupo de la diversidad sexual, en los 10 casos revisados, fue directamente el quejoso quien presentó la queja.

Las autoridades señaladas en estos 10 casos fueron:

1. Instituto Mexicano del Seguro Social	2
2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	2
3. Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación	
4. Social de la Secretaría de Gobernación	1
5. Secretaría de Relaciones Exteriores	1
6. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	1
7. Secretaría de Gobierno del Distrito Federal	1
8. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero y	
9. H. Ayuntamiento de Ciudad Altamirano, Guerrero	1
10. No fue posible determinar autoridad responsable	1

Los derechos vulnerados de estos expedientes de queja fueron:

**Ilustración 33. Derechos vulnerados de estos expedientes**

<i>Derecho violado</i>	Hecho violatorio	Cantidad de quejas
<i>Derecho a la seguridad jurídica</i>	Prestar indebidamente el servicio público	2
	Omitir custodiar, vigilar, proteger, establecer medidas cautelares y/o dar seguridad a personas	1
	Acciones u omisiones contrarias a los derechos de las personas privadas de su libertad	1
<i>Derecho a la protección de la salud</i>	Omitir proporcionar atención médica	2
<i>Derecho a la igualdad</i>	Omitir proporcionar igualdad de condiciones en el trabajo	1
<i>Derecho al trato digno</i>	Omitir brindar protección y auxilio	1
<i>No se pudo determinar</i>	No se pudo determinar	2

Por lo que se refiere a la transversalidad de las quejas de la diversidad sexual, se encontró que 1 caso además era adulto mayor, otro caso era desplazado interno, otro indígena, otra persona con discapacidad y 2 personas se encontraban en reclusión.

Un elemento importante en el proceso de atención de las quejas es que la persona que interpuso la queja esté enterada de varios aspectos durante la atención, como son:

- Notificación de aceptación de la queja
- En su caso, presentar más información
- Notificación de la Visitaduría que atenderá y analizará la queja
- Notificación de probables soluciones que se vayan presentando
- Notificación de la conclusión de la queja

En la revisión de expedientes, existe constancia de haber realizado las notificaciones, ya sea vía telefónica, por correo electrónico u oficio enviado por correo, así fue posible encontrar, las actas circunstanciadas sobre todo para las gestiones telefónicas que se realizan. Un aspecto que llamó la atención fue que solo en la mitad de los 10 expedientes existe evidencia de que el quejoso recibió la notificación de la conclusión de la queja.

El tiempo promedio de atención de los expedientes fue como sigue:

Tipo de conclusión	Tiempo promedio de conclusión	Número de expedientes
Durante el trámite respectivo	111 días	6
Orientación	100 días	3

Aunque existen diversas razones que intervienen en la atención de la queja, como es el tiempo en el que responden las instituciones señaladas, o bien, el tipo de quejas; no obstante, llama la atención que en 3 casos de los revisados que concluyeron en orientación, se llevó un promedio de 100 días para este tipo de conclusión. No hay que olvidar que un elemento que mencionaron las OSC para que este tipo de población no denuncie, es el tiempo que se lleva una queja en resolver y el tipo de resolución que declara la Comisión Nacional.

## Hallazgos

### Hallazgos de la entrevista con la visitaduría

#### Hallazgos de las entrevistas con las visitadurías

##### *Visitaduría 1. Programa de Salud, Sexualidad y VIH*

El Programa no atiende quejas, por lo tanto, tampoco las clasifica, asimismo no atiende remisiones ni inconformidades. En el caso de las quejas únicamente apoyan con asesoría al Visitador Adjunto.

El Programa amplió su conceptualización original al convertirlo ahora en un programa que abarca temas de salud, sexualidad y VIH. Un aspecto importante del Programa es su característica de ser un Programa Presupuestario, lo que significa tener recursos propios, así como indicadores de seguimiento.

Cuenta con un amplio nivel de transparencia al tener disponible en la página de Internet la distinta información que produce, desde objetivos del Programa, los Informes Especiales, Recomendaciones que sobre el tema de sexualidad o VIH han emitido.

Acaban de concluir y presentar el documento sobre Armonización Normativa que incluye el estudio de 13 derechos de las personas de la diversidad sexual, esta armonización se realizó para las 32 entidades federativas.

Han creado su propio sistema de información a partir de datos de las quejas presentadas por este grupo, y realizan análisis de esta para reportes internos y nacionales.

En general, el Programa está atento en reunir y estar en sintonía con las propuestas de Acuerdos y Convenciones internacionales.

#### Hallazgos de las entrevistas grupales con OSC

La entrevista grupal con las OSC que trabajan el tema de las personas de la diversidad sexual dio varios elementos de análisis para comprender desde su experiencia, lo que sucede con los derechos humanos de este grupo.

Un primer elemento, que se confirma con el trabajo de gabinete es la evolución que ha tenido la lucha por la visibilización de cada una de las personas gays, lesbianas, trans, etc. Y que a raíz de ello es como han ganado el reconocimiento primero por ser visibles, después enfocados en el VIH y ahora en los derechos humanos. No obstante, esto ha sido un proceso lento y aún no está generalizado en el país.

Para un verdadero reconocimiento de los derechos de este grupo, todos coincidieron en colocar a la educación sexual como el punto básico para que la población cambie prejuicios

y reconozca que las diferencias sexuales no son antinaturales. En una sociedad como la mexicana que le da mucho valor al machismo, es necesario insistir a través de la educación desde los niveles básicos educativos.

Otra forma es difundir y promover los derechos humanos y la no discriminación por motivo de orientación o preferencia sexual, en este sentido las OSC tienen un rol fundamental, e identificaron escasa difusión por parte de las instituciones responsables de ello. Las otras funciones que desempeñan vinculadas a instituciones gubernamentales, con otras OSC, o de manera individual es la propuesta de políticas públicas e iniciativas de ley que reconozcan en sus propias entidades federativas, los derechos correspondientes.

En este sentido, mencionaron que en varios casos se sienten “utilizados” por actores políticos de las Cámaras de Diputados, que a pesar de que muestran interés por el tema, a la hora de votar lo hacen de manera contraria. Han aprendido, que, en su lucha, la perseverancia y el deseo de tener mejores condiciones, es lo que debe prevalecer para alcanzar sus objetivos.

También mostraron preocupación porque los distintos programas gubernamentales tanto federales como estatales no incluyen estrategias y acciones para atender las necesidades de esta población en materia de derechos humanos. En el caso del Programa de Salud, Sexualidad y VIH de la CNDH mencionaron que es un programa muy reciente con esta concepción más amplia, originalmente estaba centrado en VIH, reconocieron que exista; no obstante, indicaron que tiene un ámbito muy acotado.

Reconocieron avances en el marco normativo, pero existe una gran disparidad entre los 32 estados de la República y sobre todo lo que ocurre entre la CDMX y las demás entidades.

Con respecto a la CNDH mencionaron que tiene un rol limitado y con escasa presencia y vinculación con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, se pronunciaron porque tenga una mayor presencia en la difusión y promoción de los derechos, en apoyar en la profesionalización del personal de las Comisiones Estatales y en ser más contundentes y firmes en su relación con las autoridades locales.

Entre los factores que inciden para que las personas de la diversidad sexual no denuncien las violaciones a los derechos humanos destacan, desde su experiencia: a) la desconfianza, ineficacia e insensibilidad institucional, b) el tiempo que se invierte en poner y dar seguimiento a la queja, c) no ver casos exitosos y d) el miedo a las represalias de las instituciones que cometieron violaciones.

Como conclusión indicaron la importancia de colocar a los derechos humanos en el centro de las personas, y no solo velar por la no discriminación.

### Hallazgos de la revisión de expedientes

La revisión de expedientes permitió obtener información valiosa sobre varios aspectos. Entre ellos, está el procedimiento que sigue la Comisión Nacional para atender los expedientes de queja, en segundo término, adentrarse en el tema de los derechos violados de los grupos en situación de vulnerabilidad, y de manera tangencial, pero no menos importante, aspectos que subyacen en los derechos humanos.

En el primer caso, es posible identificar en los expedientes la existencia de la hoja de clasificación de la queja que resume los datos generales del quejoso, el objeto de la queja, datos generales de la queja como son, fecha de presentación y admisión de la queja, lugar

dónde fue presentada y la vía de presentación (correo, directo personal, mensajería, etc.) la Visitaduría que atenderá el asunto, entre otros.

Respecto a los derechos violados, se encuentra la narrativa de los derechos violados a los que alude el quejoso y los que finalmente clasifica la CNDH, así como las solicitudes de información a la instancia o instituciones señaladas como responsables, la respuesta de dichas instituciones, las distintas gestiones realizadas durante el desahogo de la queja respaldadas por actas circunstanciadas, así como la conclusión de la queja. Por otro lado, contiene constancias de las comunicaciones con el quejoso.

El formato de queja tiene las características generales del quejoso, incluyendo el sexo, entendido solo como concepto binario, aunque los quejosos se asuman con otra identidad, incluso ya ostentando legalmente cambio de nombre. El argumento de la CNDH para seguir usando este concepto acotado es la no discriminación, pero a la vez hace a esta población invisible, aun cuando ellos ya tengan otra condición legalmente aceptada.

Se encontró también en la clasificación de las quejas que la CNDH en su formato correspondiente, tiene la posibilidad de clasificar las quejas según los distintos Programas que tiene para población vulnerable, opciones que aparecen en blanco casi en la totalidad de los expedientes revisados. En cambio, quedan catalogados como parte del “Programa General de Quejas”, ello invisibiliza a los grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo a los de la diversidad sexual.

El grosor de los expedientes está relacionado con el tipo de derecho(s) violado(s) y con las distintas pruebas que envía la institución, las actas circunstanciadas. En algunos expedientes se encontró que las fotocopias que envía la institución son poco legibles o no dan respuesta en tiempos razonables lo que puede indicar una falta de interés y respeto tanto a la Comisión Nacional como al tema de los DH, independientemente de que las instituciones tengan cargas de trabajo y también retraso en la solución de las quejas.

El tiempo que transcurre entre la aceptación de la queja y su conclusión, para este grupo de población de la diversidad sexual fue en promedio de poco más de 3 meses. Haber resuelto las quejas durante este tiempo en 6 de los casos parece razonable, no obstante, en las cuatro quejas restantes para determinar que no existe materia o dar orientación parece un tiempo largo.

El segundo derecho más violado en esta población es el Derecho a la Protección a la Salud, y como hecho violatorio el omitir proporcionar atención médica, tal como se mostró en el diagnóstico situacional de esta población, es una realidad que se niegan servicios médicos debido a la orientación o la preferencia sexual. El IMSS es la institución que ocupa el segundo lugar como autoridad señalada en las quejas de presuntas violaciones entre personas de la diversidad sexual.

Es necesario destacar que el derecho más violado entre los grupos en situación de vulnerabilidad y aquí para el grupo de diversidad sexual es el derecho a la seguridad jurídica (60% en la base de datos de 2015-2018) y como hecho violatorio prestar indebidamente el servicio público, situación que plantea que aún existen áreas de oportunidad para que las instituciones realicen acciones en torno a otorgar servicios de calidad.

Los escritos de queja son en sí mismos una muestra humana de lo que aflige, angustia y soportan los quejosos, que son el objeto de las motivaciones de las quejas. En la narrativa de hechos de la queja es posible observar alusiones a varios derechos violados incluso de

las situaciones de vulnerabilidad que tienen las personas; no obstante, no necesariamente quedan todos estos argumentos plasmados o traducidos en violaciones a los derechos humanos, según la revisión de la CNDH y no se tiene en cuenta la situación de transversalidad de la vulnerabilidad.

## Recomendaciones

### Recomendaciones de la entrevista con visitadurías

Aunque de reciente creación, ha sido un paso importante que la CNDH ampliara el Programa que originalmente estaba centrado en temas de VIH a temas de salud y sexualidad y que cuente con recursos presupuestarios para ello, por lo que sería conveniente fortalecer estas áreas que estaban fuera de las políticas de derechos humanos.

En este mismo sentido y dado que participan en grupos de trabajo que elaboran las políticas públicas, se sugiere apoyar las acciones para que el Programa Nacional de Derechos Humanos, contenga mayor número de acciones referidas a la población de la diversidad sexual.

Asimismo, sería conveniente que su Programa contara con objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores que les permitieran evaluar sus resultados, etapa que ha estado ausente.

Un elemento de importancia para garantizar los derechos humanos es contar con el respaldo normativo, el análisis que ya ha hecho la CNDH va dirigido a ello; no obstante, no cuentan con un mecanismo claro de cómo coadyuvarán y darán seguimiento para que las 32 entidades federativas cuenten con ello. Y aunque ahora, está centrado en 13 derechos para las personas de la diversidad sexual, sería conveniente a mediano plazo ampliar esta armonización normativa.

Por lo que se refiere a las acciones de promoción, se requiere intensificar las dirigidas a la sexualidad y temas de salud, la mayoría de las actividades de promoción y capacitación que reportan en sus distintos informes han estado centradas en el tema de VIH y concentradas en su mayoría en la Ciudad de México. Sería deseable hacer campañas de sensibilización periódicas.

### Recomendaciones de las entrevistas grupales con las OSC

La centralización ha sido cancerígena para el país, por ello la CNDH debería tener una verdadera presencia en las entidades federativas en varios aspectos:

- a) en la difusión y promoción de los derechos humanos,
- b) en coadyuvar a profesionalizar al personal de las Comisiones Estatales y no solo “capacitar” en lo general,
- c) en asegurar prestar un servicio de calidad con atención sensible y empática.

Es importante no solo velar por la no discriminación, sino colocar a los derechos humanos en el centro de las personas.

Propugnar por una educación en sexualidad, desde los primeros años escolares, si una persona tiene el ABC de la sexualidad de allí nace y cambia todo. En este mismo sentido propusieron tener una Ley sobre educación integral en sexualidad.

Crear políticas y estrategias para asegurar los derechos de los niños y niñas trans, y puedan ejercer su preferencia y orientación sexual, con libertad.

Contrarrestar a los sistemas religiosos para asegurar que las políticas públicas se den velando por los derechos de la población de la diversidad sexual, en un estado laico.

Es importante institucionalizar las quejas y su atención, para no tener que acudir a contactos o a otras vías, para resolver los casos.

Reconocieron como necesario que la CNDH haga un seguimiento puntual de la profesionalización del personal de las Comisiones Estatales para documentar los casos, conformar los expedientes, etc.; y en su caso, asesorarlos y apoyarlos en este sentido sugirieron diseñar una estrategia para profesionalizar a este personal.

Propugnan porque todo el proceso de la queja se institucionalice, y a pesar de que en México prevalece una cultura de los “favores” y no del ejercicio pleno de los derechos, no se tenga que seguir esta vía para resolver las quejas en tiempo y forma.

### **Recomendaciones de la revisión de expedientes**

Para no invisibilizar las quejas interpuestas por las personas de la diversidad sexual, sería conveniente dar opciones para que en los formatos queden registrados otro tipo de identidad, asimismo que se clasifiquen en el Programa de Salud, sexualidad y VIH, con el fin de tener certeza el número de quejas presentadas por esta población.

Fue notorio en la revisión de expedientes, que efectivamente existen actas circunstanciadas de las gestiones realizadas durante el proceso de atención de la queja, pero es muy difícil verificar si los hechos o acciones allí plasmados, fueron realizados. Habría que buscar la forma de que lo allí se enuncie tenga forma de comprobación.

La participación del quejoso en el proceso de atención de la queja es prácticamente nula, solo ocurre al inicio para notificarle que su queja ha sido aceptada, y al final para comunicarle la conclusión de la queja. Es deseable que la CNDH cree mecanismos para que los quejosos participen activamente, o al menos tengan conocimiento del avance cada determinado tiempo, pensando sobre todo los tiempos que se lleva la atención de la queja.

En aquellas quejas que terminan en ‘acuerdos de conclusión’ prácticamente no existe seguimiento por parte de la CNDH de su cumplimiento.

## **Conclusiones generales**

Con la información del trabajo del diagnóstico y del trabajo cualitativo realizado con las OSC y los responsables de Programas, en este caso del Programa de Salud, Sexualidad y VIH, así como el trabajo cuantitativo y la revisión de expedientes se desprenden las siguientes conclusiones.

En la garantía de los derechos humanos para el grupo de la diversidad sexual, falta mucho por hacer o fortalecer, parte de los logros se han conseguido a través de la lucha y presión organizada de esta población y de organizaciones de la sociedad civil como son el derecho a la identidad, el derecho al matrimonio y a la adopción.

En materia de normatividad el Programa de Salud, Sexualidad y VIH ha realizado un análisis de armonización normativa para 13 derechos, es preciso plantear el mecanismo que seguirá la Comisión Nacional para lograr que se legislen en las entidades federativas y los tiempos en los que se espera cumplir con esta propuesta.



Al mismo tiempo propugnar porque las entidades federativas y las instituciones que correspondan generen políticas públicas en la protección de los derechos humanos.

Con las Comisiones Estatales es necesario que la Comisión Nacional tenga mayor presencia apoyando, capacitando, asesorando con el fin de que el personal se profesionalice y ofrezca servicios de mayor calidad.

Las actividades de promoción y protección se deben intensificar y hacerlas más interactivas en temas de educación sexual e ir incidiendo en disminuir la “homofobia institucionalizada” y centrarla en las instituciones o entidades federativas donde se tienen registro de mayor número de quejas por presuntas violaciones, al mismo tiempo posicionar el tema de los derechos humanos de la población de la diversidad sexual, entre el resto de la población.

En este y otros temas, la colaboración y coordinación con las Organizaciones de la Sociedad Civil resultan buenos aliados, no solo para aquellas ubicadas en la Ciudad de México, sino en cada una de las entidades federativas.

Cuando se presentan violaciones a los derechos humanos la opción que tienen las personas es presentar una queja ante las Comisiones Estatales o la Comisión Nacional. No obstante, existen varios impedimentos para presentar quejas, en primer lugar, está el desconocimiento de los derechos humanos, el tiempo y costo que implica para algunas personas el presentar una queja, la ineficacia e insensibilidad institucional, el escaso seguimiento que tienen los acuerdos o recomendaciones de las quejas por parte de la CNDH, algunos de estos aspectos fueron señalados por las OSC y también se observaron en la revisión de expedientes.

En este sentido, hay un tema de poca visibilidad en la CNDH y se refiere a la transversalidad de la situación de vulnerabilidad que tienen algunas personas que presentan quejas; es decir, en la queja se determina la razón o condición directa que tienen las personas en este caso violación por su preferencia o identidad sexual, pero además es posible encontrar binomios de vulnerabilidad como son diversidad sexual más ser indígena, diversidad sexual y persona en reclusión, diversidad sexual y desplazado internamente que no son visibles en la atención de la queja, pese a que en su formato sí está la posibilidad de clasificarlos en los distintos Programas que maneja la Comisión Nacional. No quedo muy claro con la revisión de expedientes si la CN cumple con el principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos al atender las quejas por presuntas violaciones.

Incluso es posible ver en los escritos de queja la mención de una serie de narrativas donde se desprenden varios derechos violados y la CNDH centrarse en algunos de ellos.

Por lo que se refiere a la falta de seguimiento de acuerdos y recomendaciones, la CNDH tiene un reto enorme. En el gráfico siguiente se muestran resumidamente algunas de las conclusiones.

## GOBIERNO

- No conceden importancia al tema. Ha habido poco eco.
- Las Comisiones Estatales no cuenta con personal "profesionalizado" en el tema de los DH
- Se requiere reducir la brecha de lo alcanzado por las entidades federativas, tanto en materia normativa como de políticas públicas.
- Se requieren programas de educación sexual desde temprana edad
- Es necesario garantizar derechos y no solo centrarse en la no discriminación de esta población.

## CNDH

- Prevalece el institucionalismo y lo políticamente correcto
- No ha logrado posicionarse como instancia de la defensa de los derechos humanos
- Tiene escasa presencia en las entidades federativas
- No ha logrado posicionar el tema de los derechos humanos de las personas de la diversidad sexual, entre la población en general, por ello es necesario fortalecer las acciones de prevención y promoción.
- En la atención de quejas por violaciones a los derechos humanos es importante ser más empáticos con los quejosos, reducir los tiempos en la atención de quejas, así como ver casos exitosos.
- Requiere fortalecer el Programa de Salud, Sexualidad y VIH, que ha estado centrado en este último tema.
- En la atención de quejas los retos prioritarios son: reducir los tiempos de atención, involucrar más a los quejosos en el proceso de la queja, clasificar las quejas que correspondan a esta población en el Programa Adulto Mayor.
- Dar seguimiento a los Acuerdos de Conciliación y a las Recomendaciones que emite.

## OSC

- han sido poco escuchadas.
- Aún falta por hacer para que el trabajo en general con este grupo de población se realice bajo la premisa de los DH.



# PERSONAS EN SITUACIÓN DE RECLUSIÓN

## Tercera Visitaduría General

De acuerdo al Manual de Organización de la Tercera Visitaduría General (vigencia octubre de 2014), cuenta con las siguientes áreas y figuras a fin de dar cumplimiento a lo encomendado: Secretaría Particular, Dirección General de Quejas y Recursos, Dirección de Quejas y Recursos, Visitador Adjunto Responsable del Área de Procedimientos Internos, Visitador Adjunto Responsable del Área de Atención Telefónica, Subdirección de Beneficios de Libertad de Anticipada, contra la Pena de Muerte y Traslados Penitenciarios, Dirección General de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Dirección de Supervisión, Subdirección de Visitas a Lugares de Detención 1 y 2, Subdirección de Seguimiento de Visitas a Lugares de Detención, Departamento de Seguimiento de Visitas a Lugares de Detención, Subdirección de Informes, Departamento de Informes, Visitadores Adjuntos y Coordinación Administrativa.

### Objetivos y Programas

El objetivo de esta Visitaduría es conocer sobre quejas, recursos de queja y de impugnación por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, principalmente de las personas que se encuentran internas en los centros de reclusión del país, de las y los menores infractores y de las personas nacionales en el extranjero sentenciadas a la pena capital, a fin de proporcionar la defensa necesaria y vigilar el respeto a los derechos humanos. (Manual de Organización CNDH 2018)

Así mismo, la Tercera Visitaduría a mención de sus autoridades durante las entrevistas realizadas, que cuentan con dos Programas Presupuestarios, denominados:

1. E002: *“Atender al público en general en las oficinas centrales, así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a derechos humanos”.*
2. E023: *“Realizar visitas de supervisión penitenciaria para verificar el respeto a los derechos humanos de las personas en reclusión”.*

### Competencias

De conformidad con el Manual de Organización de la Tercera Visitaduría General de fecha 14 de octubre de 2014, se le otorgaron facultades para conocer las presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas internas en Centros de Reclusión; supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario del país, tanto de adultos como de adolescentes, así como formular estudios y propuestas para la mejora del sistema penitenciario nacional.

También es de su competencia coordinar las acciones en relación con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, sin embargo, se nos indicó que, a partir de enero de 2018, dicho mecanismo ya no forma parte de la Tercera Visitaduría, sino que se ha creado un órgano especial para la atención y seguimiento de este que depende directamente del presidente de la Comisión

Además, en el Acuerdo 01/2000 del presidente de la Comisión de Derechos Humanos, por el que establecen las funciones de las Visitadurías generales de la Comisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2000, se estipula lo siguiente:

*“... Primera. Las quejas y los asuntos serán turnados por la Dirección General de Quejas y Orientación, de manera progresiva a la Primera, Segunda y Tercera Visitadurías Generales, según corresponda, procurando establecer un equilibrio numérico en el tratamiento de estos. En el caso de la Tercera Visitaduría General, ésta conocerá además de los asuntos penitenciarios y de la supervisión a los derechos humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como menores...”*

Por otro lado, de conformidad con el artículo 6º, Fracción XII de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, otorga una atribución trascendental que permite orientar políticas públicas tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos en los centros de reclusión de nuestro país, través de la elaboración de un Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), el que examina la situación que impera en el sistema penitenciario nacional, por medio de evaluaciones de cada uno de los centros que se supervisan, en donde se verifican las condiciones de estancia e internamiento de las personas procesadas y sentenciadas, ponderando ante todo, el respeto y la observancia a los derechos humanos. Conforme a la reforma del 10 de junio de 2013 se adiciona un apartado sobre incidencias que se susciten al interior de los centros penitenciarios, tales como homicidios, riñas, motines y quejas, tanto del ámbito estatal como federal, para obtener información que permita llevar una estadística más clara.

La aplicación del DNSP se lleva a cabo a través de visitas y recorridos de supervisión, en cada uno de los centros penitenciarios previamente determinados, donde se aplican las “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, siempre con un enfoque de respeto a los derechos humanos.

La Tercera Visitaduría cuenta con sus propios Manuales de Organización y de Procedimientos. Cabe hacer mención que durante las visitas realizadas, los Manuales de Organización de la CNDH y por ende de las Manuales de Organización y de Procedimientos de las Visitadurías estaban en proceso de actualización, por lo que se hace referencia a los manuales vigentes en su momento (octubre 2014), así como los actuales (abril 2018).

### Programas y Estrategias

La Visitaduría cuenta con dos Direcciones Generales que a su vez son consideradas como programas, las cuales son: 1. Dirección General de Quejas y Recursos en Materia Penitenciaria y 2. Dirección General de Supervisión Penitenciaria y Pronunciamientos. La primera está a cargo de la atención y seguimiento de la queja, inconformidades (recurso de queja y recurso de impugnación), así como de los informes particulares vinculatorios. La segunda, se enfoca en la elaboración de Recomendaciones Generales y su seguimiento, Informes Generales, Especiales y Pronunciamientos.

### Mecanismo de coordinación con Centros Penitenciarios

Cuenta también con un “Programa de Visitadores In situ” para atender expedientes de orientación y remisión de queja, con este mecanismo la Visitaduría cuenta con un Visitador Adjunto en 16 de los 18 Centros Penitenciarios federales, la presencia de este Visitador facilita la denuncia de violaciones por parte de los reos y permite que las vulneraciones sean atendidas en plazos mucho más cortos, reduciendo tanto la carga de trabajo para la Comisión, como el desgaste que implica el procedimiento de una queja para los agraviados. Según lo expresado por las autoridades, este programa ha logrado que las condiciones de los reclusos mejoren. Dichas acciones se sustentan con un registro interno que se realiza por cada uno de los visitadores que atienden en los Centros Penitenciarios en los cuales registran sus actuaciones. El perfil de los visitadores o “encargados” es de licenciatura en Derecho o área afín.

- En relación con el programa arriba aludido, se señaló que es una estrategia de trabajo implementada desde 2016 y que será permanente, tal programa, se nos comentó, ha hecho que las condiciones de los reclusos mejoren, ya que los custodios dejan de realizar malos tratos.

Por lo que respecta al cumplimiento de la obligación de promover los derechos humanos de las personas en reclusión, señalan que la Visitaduría ha impulsado la promoción de lineamientos internacionales en la materia, como las Reglas Mandela o el Protocolo de Bangkok, por medio de cursos o certificaciones que la misma Visitaduría ha realizado e impartido.

De los escritos de queja, expedientes de queja y remisiones

*Procedimiento para calificar y determinar los escritos de queja, orientación y remisión*

La Tercera Visitaduría General, mediante la Dirección General de Quejas y Recursos, es la encargada de calificar y elaborar los expedientes de orientación o de remisión a otra instancia, ya sean de orden general o relacionados con el sistema penitenciario, para ello sigue el procedimiento establecido en el Manual de Procedimientos.

Cuando se recibe un escrito de queja, ingresa a través de la Coordinación de Procedimientos Internos, en la cual se asigna a un visitador a fin de que se clasifique (3 días) en presunta violación, remisión u orientación y se sigue el procedimiento que marca la Ley y Reglamento de la CNDH. Se mencionó que el 95% de las quejas son en agravio del Derecho de Protección a la Salud, principalmente por falta o negativa de atención médica.

*Procedimiento para la calificación, integración y conclusión de los expedientes de queja*

Esta Visitaduría General, mediante la Dirección General de Quejas y Recursos, es la encargada de calificar y elaborar los expedientes de queja que le sean turnados, mismo que sea hará conforme a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Reglamento Interno y al Procedimiento establecido para dicho fin.

Cada una de las áreas que forman parte de la Tercera Visitaduría General que participan en la conformación del expediente de quejas, participan en la clasificación y custodia para engrosarse del expediente de queja, solicitando a las autoridades información relacionada con la queja en cuanto a las cuestiones que consideren aporten a la investigación de cada uno de los expedientes de queja.

Otro grupo de las quejas que entran a la tercera Visitaduría, son iniciadas por la denuncia realizada por los juzgados federales en materia penal, cuando consideran que existió una violación a los derechos humanos de una persona en situación de reclusión, se precisó que estiman como una herramienta ampliamente aplicada por la autoridad judicial, y funge como un mecanismo supletorio de denuncias que los reclusos no hacen. Así, la mayoría de las violaciones o presuntas violaciones se deben al desconocimiento de los derechos, tanto de los reclusos como de los custodios.

Es necesario señalar que a partir de que se emite la presunta violación de Derechos Humanos, se tiene un año para la presentación de esta, excepto en casos de tortura o tratos crueles e inhumanos, para esto no hay termino.

Con relación a las quejas concernientes con las faltas graves a la disciplina se revisa principalmente la falta y el castigo por parte de la autoridad penitenciaria no puede ser mayor a 15 días (lo cual en si ya es un exceso); se le tiene que hacer saber a la persona en reclusión sus derechos, existe la posibilidad de interponer un recurso, teniendo un término para este acto, también tienen derecho a visitas y a tener comunicación vía telefónica por 10 minutos cada 9 días.

Existen quejas que se realizan de manera personal ante los funcionarios de la CNDH en los centros de reclusión, vía telefónica, correo electrónico o fax y por tanto el tiempo de atención es inmediata, se gestiona ante la autoridad la situación, se sube posteriormente el expediente y en caso de quejas urgentes se sube al visitador adjunto porque tiene que gestionar independiente que le corresponda o no y es necesario levantar las actas circunstanciadas correspondientes.

A decir de las autoridades de la Tercera Visitaduría General, se nos mencionó que una de las limitantes para el buen funcionamiento y el trabajo expedito de la CNDH es la falta del recurso humano (visitadores) y personal encargado del seguimiento de los expedientes por la carga de trabajo, no solo de la atención de la queja sino de la tarea de promoción y difusión de los Derechos Humanos.

### Interacción con los quejosos

Dada la situación de reclusión en la cual se encuentra este grupo vulnerable a diferencia de otros grupos vulnerables es que el recibir la atención o la interacción es más complicada debido a que se encuentra apartados de la sociedad.

En el caso en que la queja es interpuesta por alguien que no es directamente la persona en reclusión, sino por su familiar u abogado el seguimiento de cómo se sigue la investigación por su queja es un poco más sencillo ya que por lo regular siempre están ellos mismos dando seguimiento

### Vinculación y coordinación con otras instancias

Existe una relación estrecha entre esta Visitaduría y las Comisiones Estatales sobre todo para atender quejas sobre atención médica, agresiones, motines, revisiones, entre otros temas. Directamente la Comisión Nacional asiste con o sin el apoyo de la Comisión Estatal, sin embargo, en algunos casos por cuestiones de distancia se solicita que se adelanten a cualquier llamado mientras arriba la CNDH.

Por las características de la situación de este grupo de personas, se llevan a cabo mesas de trabajo con las autoridades o a través de oficios y medidas cautelares, estas últimas

forman parte independiente de las recomendaciones, se pueden solicitar vía telefónica, y se realiza la comunicación con los y las Directores de Centros o titulares.

Se coordinan acciones con el sector de salud, quién tiene obligaciones con el sistema penitenciario; para ello se realizan gestiones para que brinden la atención médica, mencionaron la celebración de un Convenio de Colaboración con Instituciones Hospitalarias, a fin de que los internos con una situación de salud que requieran atención especializada sean atendidos.

### **Armonización Normativa**

Por lo que respecta al cumplimiento de la obligación de promover los derechos humanos de las personas en reclusión, la Visitaduría ha impulsado la promoción de lineamientos internacionales en la materia, como las Reglas Mandela o el Protocolo de Bangkok, por medio de cursos o certificaciones que la misma Visitaduría ha realizado e impartido, tanto a personal de la Tercera Visitaduría como a autoridades penitenciarias y a la población en reclusión.

Es importante resaltar que la Tercera Visitaduría publicó un libro titulado “Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos de las Personas en Reclusión”, a fin de llevar a cabo la difusión de esta normatividad entre las distintas autoridades que conforman el sistema penitenciario y con esto fortalecer las actividades propias de los servidores públicos de las instituciones de reclusión del país, a efecto de multiplicar los esfuerzos a realizar en esta materia.

### *Creación de indicadores de procesos y resultado para evaluar el Programa y las demás acciones que realizan*

Se nos indicó que la Tercera Visitaduría cuenta con indicadores para evaluar los Programas Presupuestarios, sin que se mencionaran cuáles eran estos y los resultados obtenidos.

### *Registros Electrónicos*

En cuanto a los registros electrónicos con los que cuentan nos es indicado que tienen un base de datos (Sistema de Gestión SII), administrada por la Dirección General de Quejas, Orientación y Gestión de la CNDH.

### *Registros Manuales*

Por lo que respecta los registros manuales nos informan que están a cargo de los Registros de la Dirección de Vinculación y Enlace Interinstitucional, además nos comentan que la información con la cuentan abarca del 2000 al 2018,

### **Otras actividades**

La Tercera Visitaduría emite reportes de gestión, informes mensuales, trimestrales y anuales para los indicadores de la CNDH, así como pronunciamientos y recomendaciones generales.

Por lo que se refiere a la emisión de Informes especiales, se han elaborado los siguientes:

1. Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
2. Sobre reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana.
3. Sobre los centros de tratamiento interno de adolescentes que infringe las leyes penales depende de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal de la República Mexicana.



4. Sobre la condición de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la República Mexicana.
5. Sobre los centros de Reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana.

En cuanto a las Recomendaciones Generales, se han emitido las siguientes:

1. Sobre las prácticas de aislamiento en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana.
2. Sobre la reclusión irregular de Cárceles Municipales y Distritales de la República Mexicana.
3. Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
4. Sobre el derecho a mantener la vinculación con el exterior de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

De igual manera, se han emitido pronunciamientos en los siguientes temas:

1. La sobrepoblación en los Centro Penitenciarios de la República Penitenciaria.
2. Clasificación penitenciaria.
3. Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana.
4. Supervisión Penitenciaria.
5. El Derecho a la Protección a la Salud de las Personas internas en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
6. La Racionalización de la Pena de Prisión.
7. Perfil de Personal Penitenciario en la República Mexicana.
8. Antecedentes Penales.
9. Derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial.
10. El plazo razonable en la prisión preventiva.
11. Atención hacia las personas integrantes de las poblaciones LGBTTTI en centros penitenciarios de la República Mexicana.

Hasta 2011, la Visitaduría realizaba Diagnósticos del Sistema Penitenciario aplicado por las Comisiones Locales, posteriormente este informe se centralizó.

### **Promoción**

Los medios a través de los cuales se informa sobre Derechos Humanos a la población vulnerable en situación de reclusión son:

- La Visitaduría tiene un área de seguimiento/diagnóstico. También tienen visitantes permanentes, que otorgan pláticas en los centros de reclusión y se capacitan por módulos, así como a través de trípticos y libros, además de actividades de cine.
- La Visitaduría cuenta con materiales, como libros, folletos, discos compactos con informaciones diversas del tema de las personas en privación de la libertad, materiales que también son distribuidos de diversas maneras y en distintos medios de comunicación.

- Además, en coordinación con las Comisiones Estatales, se realizan las supervisiones penitenciarias, contribuyen a la evaluación, brindan pláticas de introducción a las Guías de Evaluación cada año, en los centros de reclusión locales de las entidades federativas. A la vez que llevan a cabo actividades de promoción, cursos en línea y programas de educación.

#### Trabajo y colaboración con OSC

Respecto a este tema, se mencionó que se respeta el trabajo que realizan las OSC de su ámbito de competencia, sin embargo, no se profundizó más en el tema.

### **Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil**

En la sesión participaron dos organizaciones. Se disculpó una ya que por cuestiones de agenda no podían asistir, dos confirmaron su asistencia, sin embargo, el día de la reunión nos indicaron que surgieron imprevistos de último momento que debían atender y por tanto no les fue posible asistir.

De la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

#### *Su involucramiento en la atención del tema*

Al ser un tema en el cual existe poca participación y presupuesto institucional, llama la atención por diversos aspectos como: el poco interés, el abandono de la familia, la dificultad de posicionar el tema y la problemática como resultado de un contexto nacional que se vive. Así cada una de las OSC tienen un primer acercamiento al tema desde la universidad (entidad educativa) o desde el trabajo en el área jurídica. Entre los miembros de las OSC que trabajan con personas en reclusión en centros penitenciarios se observa un esfuerzo por garantizar acercamientos metodológicos “serios” al estudiar e incluso apoyar a este sector. En su opinión, las discusiones en torno a la reclusión y reinserción son clave en los esfuerzos por garantizar los Derechos Humanos de este colectivo, así como un enfoque de cultura comunitaria.

*“Primero me involucré en el tema de educación y de jóvenes con unos amigos, luego una abogada sugirió que creáramos una organización civil para trabajar el tema de educación”. “Ayudamos a crear redes con organizaciones civiles (OSC) para que los estudiantes universitarios pudieran hacer su servicio social en estas organizaciones y se hizo un programa para que pudieran participar en una actividad por mes dentro de una OSC con el propósito de incentivar el tema de voluntariado”.*

A partir de esto se realizan visitas institucionales, las cuales han permitido tener un panorama más amplio respecto a las necesidades y limitaciones que se presentan en el tema de violaciones de derechos humanos; así mismo observan y expresan los agravios que se cometen principalmente, que ante ello se tiene una limitación respecto a las actividades que desempeñan y el ámbito en el cual se encuentran; entre las actividades principales que desarrollan son: asesorías jurídicas, orientación, acompañamiento, apoyo legal y capacitación a personal que labora dentro de las OSC lo cual ha permitido la

participación en propuestas de modificación e incorporación de iniciativas que mejoran el marco legal en el que se desenvuelven la protección de los derechos humanos de las personas como es el caso de la Ley Nacional de Ejecución Penal, Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, en algunos de los casos también se elabora material y se distribuye dentro de los centros con la intención de que la población conozca un poco más sobre sus derechos y se pierda la estigmatización respecto a su situación.

#### *Su involucramiento en la presentación y/o seguimiento de las quejas.*

Se tiene un acompañamiento y la mayoría de las OSC han tenido la posibilidad de tener un registro y/o base de datos que permita hacer un comparativo, no obstante, también existe la parte en que aun con el acompañamiento y el seguimiento, los usuarios desisten, ya que resulta un proceso desgastante para la víctima. Aunado a ello, lo que se busca con este seguimiento es una respuesta favorable respecto a la queja, lo cual se presenta como un reto estructural, porque la respuesta puede ser negativa e influir en la respuesta de las instituciones o bien el centro puede decir que por no tener las condiciones de seguridad no puede llevar a cabo la recomendación, eso cómo respuesta, quedando como antecedente que no se cumple y en el caso de las personas privadas de la libertad son susceptibles a que se vulneren sus derechos nuevamente.

Además, se requiere una mayor y mejor difusión de los mecanismos de presentación de quejas. Tendría mucho más impacto que la CNDH, a través de la 3° Visitaduría o del Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, realizaran mayores visitas de monitoreo a los reclusorios sin previo aviso a las autoridades penitenciarias y políticas públicas coordinadas y alineadas, en las que se garantice que no habrá represalias en contra del denunciante y siempre tendrá acceso a la instancia correspondiente para solicitar ayuda en caso de amenazas a su integridad.

#### *Vínculo entre grupos.*

A diferencia de niños, adultos mayores o personas con discapacidad, con las personas privadas de la libertad, la sociedad actúa con indiferencia, abandono y discriminación, no solo por parte de ajenos a la situación, también se da entre la familia y así mismo; de esta forma se convierte en un campo de intervención muy amplio para que las OSC realicen una sensibilización respecto al tema, complementario a ello, han tenido una participación conjunta al momento de participar en propuestas de modificación e incorporación de iniciativas que mejorar el marco legal en el que se desenvuelven la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad como es el caso de la Ley Nacional de Ejecución Penal, Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.

#### *El rol de la sociedad civil.*

Es importante señalar que las OSC están involucradas en temáticas en las cuales el gobierno no brinda atención y/o recursos necesarios que puedan resolver las problemáticas que se presentan, las cuales se pudiera entender que la resolución de estos es ágil y sencilla, lo cual resulta complicado de abordar, ya que en el caso del sistema penitenciario se presentan inconvenientes y obstáculos por las mismas autoridades gubernamentales y estatales. Adicional a ello es un tema difícil para la sociedad mexicana que asume el papel de víctima, ya que discrimina a las personas recluidas, no les importa lo que les pase debido al imaginario colectivo en el cual el sujeto “*eligió el camino fácil*” o bien “*la monstruosidad de su actuar*”, especialmente si ha sido víctima de algún delito es difícil hacerlas partícipes

de algo; por ello es que las OSC utilizan herramientas y mecanismos respecto a su situación legal y en algunos otros tratan de fortalecer o buscar redes de apoyo que pueda brindar ese apoyo al sujeto dentro y fuera del centro penitenciario, esto aun es complejo debido a que estas redes de apoyo muchas veces terminan siendo el sustento de quienes están afuera y quien está dentro, que termina siendo una carga.

En todos los casos, la labor de la Sociedad Civil se percibe no sólo como necesaria sino imprescindible frente a lo apremiante de los problemas que aquejan a las distintas poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En el fondo, se trata de una labor que se responsabiliza por atender a sectores que han quedado fuera de las políticas y la atención gubernamental. En este sentido, existe una crítica de facto a la insuficiencia de apoyos e incluso, se cuestiona el interés real de los distintos niveles de gobierno: *“Había un vacío institucional”, “La Sociedad Civil está haciendo el trabajo del gobierno”, “Al gobierno no le interesa”, “Pasas de intermediación a la subrogación”*.

De hecho, contrasta el nivel de colaboración y articulación que existe entre OSC con la poca - o nula vinculación en algunos casos - entre éstas e instancias gubernamentales: *“Hay una falta de consulta a instituciones y personas con discapacidad”, “Debemos pasar de ser ‘reclamadores de derechos humanos a aliados políticos’”*.

Otro aspecto central en la visión del trabajo de estas Asociaciones es la visión estructural y de largo plazo que todas tienen. En general, los entrevistados aspiran a generar soluciones que beneficien a toda su comunidad y que permanezcan en el tiempo: *“Se busca un cambio cultural, un cambio de paradigma”*.

En todos los casos, su objetivo es incidir e impactar en las condiciones de vida de futuras generaciones, eliminar el enfoque asistencialista y generar soluciones de largo plazo: *“Dejar un México mejor”*.

En este sentido, sus actividades están concentradas en la difusión y capacitación respecto a los Derechos Humanos de la población que apoyan. Se trata de darles visibilidad y de fomentar la comprensión de su problemática, tanto entre los miembros mismos, como entre el resto de la población y, particularmente, entre los funcionarios de gobierno con algún tipo de relación con éstos.

En particular, la labor de difusión es vital y frecuentemente se da mediante talleres y cursos, incluso vía instituciones escolares, pero también, en el caso de las OSC que colaboran con personas con discapacidad, vía los medios digitales: *“Programas para sensibilizar”, “Convencer a la sociedad y a los responsables de hacer un cambio de enfoque”, “Hacer presión de afuera hacia adentro”*.

Cabe señalar que la labor de estas Asociaciones se ha profesionalizado en el tiempo y es a partir de los últimos años que algunas llevan registros puntuales y exhaustivos de los casos que apoya.

Sin embargo, no tienen bases de datos con las que se pudiera contrastar los registros con la CNDH. Para ello, adicional a los comentarios hechos por las Organizaciones de la Sociedad Civil OSC participantes se realizó una búsqueda en las páginas a disposición del público donde aparece otro tipo de información como: directorio, objetivos, actividades que realizan, informes, datos estadísticos, entre los principales.

### *Reconocimiento de la vulnerabilidad de los grupos del proyecto, en materia de derechos humanos.*

Sin lugar a duda, uno de los grandes retos es el reconocimiento mismo de estos actores en tanto sujetos de discriminación. Es decir, su existencia misma como sujetos de derecho y la toma de conciencia respecto a las violaciones que sufren: *“Asumirse como sujetos de queja, que asuman que tienen derechos y que sepan que sus derechos están siendo violados”*.

Es decir, obtener visibilidad como sector vulnerable frente a la sociedad y al sector gubernamental pero también generar compromiso respecto a su situación al interior de estos colectivos: *“Es fácil de tapar, no los ves entonces, no existen”, “También hay apatía”*.

Por otro lado, resulta importante comprender el “punto de partida” de la violación de derechos de cada grupo específico.

En otros, como las personas en reclusión en centros penitenciarios, la no visibilidad de sus condiciones refuerza la impresión de que no son sujetos de derechos y que la violación de éstos no atañe al resto de la sociedad. La tajante división entre lo que ocurre “adentro” vs. “afuera” impacta y aumenta la vulnerabilidad de este sector: *“Desde la presencia de los autogobiernos, todo es diferente”*.

Además se debe recalcar un grupo que se encuentra recluido, el cual esta propenso a prácticas de aislamiento en donde se pueden presentar castigos corporales, sanciones degradantes, tortura, tratos crueles e inhumanos que no son percibidos por el exterior o externos debido al desconocimiento de la situación o bien en la creencia del cumplimiento de la pena suponen que esta clase de situaciones pueden suceder; para que la persona privada de la libertad pueda poner una queja tiene que pasar por varios filtros, en los cuales si existe cierta complicidad entre el visitador (a) y las autoridades del centro hay una total omisión de sus derechos; además de tener en cuenta el número total de la población recluida en los centros penitenciarios, lo cual aumentará las condiciones hacinamiento, la imposibilidad de acceder a servicios básicos y la satisfacción de necesidades básicas (agua potable, drenaje, electricidad, alimentación, salud, educación, empleo, etc.), violencia, vulneración de la integridad física y moral, etc. Respecto a ello se han hecho una serie de esfuerzos para dotar de más instalaciones al sistema penitenciario, no obstante, los resultados no han sido los esperados, lo que demuestra que para abatir este fenómeno se requiere de programas integrales, más allá de la construcción de más prisiones; por otra parte, se encuentran los agravios vinculados con el aspecto jurídico, como la falta de celeridad procesal, legalidad o el nulo acceso a una defensa adecuada.

### *Los actores gubernamentales y los derechos humanos.*

La impresión generalizada es que el trabajo gubernamental en apoyo a los Derechos Humanos de estas poblaciones en situación de vulnerabilidad se ve afectado no sólo por un tema de presupuesto y falta de personal sino, sobre todo, por una limitada comprensión de las problemáticas que los aquejan: *“Invierten mucho dinero en rampas y con eso atienden a sólo un sector de la población con discapacidad”*.

Como ejemplo, se comentaron los casos de Comisiones que vinculan sectores con problemáticas muy diversas (Una comisión para “grupos vulnerables” que reúne a población con discapacidad y personas indígenas siendo que sus problemáticas son muy distintas), o bien, el caso de una persona indígena que “le dieron un formato” de persona con debilidad mental para solventar los problemas lingüísticos.

Incluso, se critica la falta de coordinación entre las distintas instancias vinculadas en la atención a estas poblaciones. Esta falta de articulación no sólo refuerza la violación de derechos, sino que deriva incluso, en un agravamiento de la condición de la población en situación de vulnerabilidad: *“Hay falta de conexión, coordinación”, “La internación tiene un notorio impacto en menores, genera mayores discapacidades”, “Todas dicen ‘a mí no me corresponde”.*

Por otro lado, la mayoría de los entrevistados considera que no existe una adecuada capacitación ni involucramiento de los funcionarios públicos a cargo, lo que deriva frecuentemente en una respuesta insuficiente.

Pero, es importante señalar las frecuentes acusaciones de falta de empatía y maltrato que experimentan estos sectores en sus intentos por hacer respetar sus derechos: *“Te la pasas mendigando”, “Tienen gerontofobia”.*

Incluso, en ocasiones, se menciona la necesidad de evitar el malestar y enojo de los funcionarios públicos para evitar sanciones directas o indirectas que afecten la labor misma de las OSC: *“Fuimos y no recibimos nada y cuando les decimos se espantan y prácticamente nos cierran la puerta”, “Hay que autolimitarnos para no afectar toda la labor”, “La reacción del gobierno frente a la crítica es sacarte de la jugada”.*

En este sentido, es necesario mencionar que no existe un actor gubernamental en particular que genere estas críticas, sino que se considera un problema de “todo el sistema” por lo que demanda soluciones estructurales: *“Falta visión de cómo atender de manera sistémica”, “Por ejemplo, el tema penitenciario debe insertarse con el sistema de seguridad pública”, “El problema no empieza cuando se cumplen 60 años”.*

De hecho, se comentó que, una parte importante de los esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de estos sectores en situación de vulnerabilidad, se ven limitados por la falta de colaboración real en el diseño de políticas públicas, programas e incluso el marco legal entre OSC y entes gubernamentales: *“Estábamos en un área interna y no se nos consultaba”, “Queremos trabajar juntos y no quieren y nos sacan”, “No hay colaboración, no hay apoyo a proyectos sociales”, “Al sector civil apenas y lo invitan”.*

También se mencionó que, incluso cuando se les da atención, ésta se limita a acciones y espacios muy puntuales para estas poblaciones, lo que genera, paradójicamente, mayor discriminación: *“No se trata de tener servicios sólo para los discapacitados, sino tenerlos en cuenta en los servicios generales”, “El trato diferenciado es discriminación”.*

Finalmente, es importante destacar la participación de estos miembros de las OSC en la promoción de iniciativas de ley. En particular preocupa que muchos de los encargados de diseñar políticas públicas no cuentan con una perspectiva real de los temas que regulan: *“La especificidad debe acompañarse de la diversidad”.*

*“...Se cuenta con una amplia gama de protección a los derechos humanos, ya que existen normas nacionales e internacionales que contemplan a las personas privadas de su libertad, lo que hace falta es bajar el discurso punitivista y la falta de procesos de implementación de justicia...”*

## **Estatales**

Para las dependencias y entidades estatales falta que las legislaturas locales homologuen su normatividad con la del ámbito federal, en materia de derechos humanos. En general, se necesita que los congresos al realizar su labor tengan una perspectiva pro-persona y de progresividad en cuanto al reconocimiento y ejercicio de los derechos.

## **Municipales**

El problema no está en la legislación, si no los procesos de implementación de la justicia en México como es la corrupción, omisión y abuso de autoridad.

## **Atención a las recomendaciones**

Las recomendaciones son óptimas para su cumplimiento, sin embargo, la coyuntura hace que no tengan el peso que deberían, por lo tanto, debería existir algún acompañamiento o acciones conjuntas con instancias administrativas o penales que garanticen el cumplimiento; así como una estrategia de comunicación social que cree esa presión fáctica sobre las autoridades a las que se les formulan las recomendaciones

### *La normatividad y su alcance en la protección de los derechos humanos de los seis grupos.*

Existen mecanismos claros de establecimiento de responsabilidad para quien por acción u omisión obstaculice o impida el ejercicio de algún derecho humano, sin embargo, la impunidad que prevalece en el país ha sido un factor clave que ha impedido el establecimiento de dichas responsabilidades. Respecto al marco normativo existe una diversidad de situaciones que limitan el respeto a los Derechos Humanos de las personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, predomina la impresión de que, frecuentemente, los marcos normativos desestiman o bien, incluso legitiman la discriminación.

En algunos casos, se criticó la falta de un marco legal “actualizado” o bien, la no “armonización” de leyes a nivel nacional: “En algunos códigos civiles todavía se hace referencia a las personas con discapacidad como ‘perturbados en su inteligencia’”, “Las leyes (para la diversidad sexual) varían de estado a estado”, “Hay una ley, pero no existe reglamento”.

En otros, el marco legal internacional no se ha aplicado - como es el caso de la firma de la Convención Internacional en materia de discapacidad - o bien no se ha firmado - como es la Convención Interamericana para los Derechos de las personas mayores -.

Finalmente, en algunos más sí hay un marco normativo, pero éste “no sirve” o bien, “estorba”, como es el caso de la población desplazada: *“Existe una normatividad de escritorio”, “Leyes que fueron consultadas con la Academia y que acaba uno en un desgaste intentando cumplir con esas leyes y seguir ayudando”.*

Sin embargo, en todos los casos, se reconoció que, sin un marco normativo adecuado, no hay manera de velar por los Derechos Humanos de estos sectores.

Además, su inexistencia afecta seriamente el diseño e implementación de políticas públicas gubernamentales a nivel federal y estatal.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Que la CNDH “yo creo que de origen está muy “mal planteada, el hecho de que haya un ombudsman sin dientes”, la hace un actor secundario, que no es un activista social ya que

hay intereses políticos que convergen, por ejemplo en “Nuevo León la pone el gobernador, acá pasa mucho el caso donde se acaba de ver que esta todo golpeado, y en 5 horas se entrevista al interno y dice que todo está bien ¿cómo está la entrevista? es al que golpearon junto con uno del autogobierno y un custodio que también está a disposición de ellos (sistema penitenciario) y obviamente no va a decir que lo golpearon”.

Son temas que caen en lo obvio, pero no funciona así, son procesos que los jueces no toman en cuenta, cuando dan las recomendaciones, “las autoridades se las pasan por el arco del triunfo y en la supervisión penitenciaria, no es que la comisión tenga toda la culpa, sino que pues si te avisan que tienes visita vas y limpias tu casa”.

### *Sus limitaciones*

Incluso el centro puede decir que por no tener las condiciones de seguridad no puede llevar a cabo la recomendación, eso cómo respuesta y queda el antecedente de que no se cumple, pero hasta ahí. Por lo cual si es un problema de fuerza vinculante; “en un mitin de un centro penitenciario en Nuevo León, se fue a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y si “les temblaron” porque las comisiones se posicionan a diferencia de organismos nacionales, estos pueden sancionar con cárcel a autoridades específicas”. Aunque sí les afecta sino porque la necesidad de maquillar lo que se tiene y ocurre en la cárcel. La recomendación como sea les afecta, si la queja tiene los mecanismos para llevarla a cabo, de modo que se tenga esta libertad de queja y exista un consejo donde se tenga una participación ciudadana, la situación de esta población vulnerable mejoraría “Sugiero que la recomendación emitida por la CNDH se envíe al director del centro penitenciario y al juez que atiende el caso. Las instituciones tienen que tener una visión transversal, en la que la CNDH emita su recomendación, el director canalice esta recomendación al juez y el juez actúe para generar un cambio, a través de una alineación de autoridades, donde se permita el monitoreo y seguimiento de las recomendaciones”.

*“Si empiezas a enviar recomendaciones y recomendaciones y no te hacen caso, te empiezas a desgastar como organización, el sistema judicial está hecho para violar derechos eso hace que las cosas no funcionen”.*

*“Se debería cambiar toda la estructura de los derechos humanos, entiendo que es una cuestión que va con una complejidad política muy importante. Por otra parte, hacer un acuerdo con el tribunal para que los jueces hagan seguimiento obligatorio de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos”.*

*“Otra sugerencia es que el gobernador no sea quien nombre al presidente de la Comisión de Derechos Humanos a nivel estatal, de forma que se tenga una coordinación por parte de la CNDH con los tribunales y jueces, esto como parte de una autonomía real”.*



### *Retos principales*

Que la CNDH “yo creo que de origen está muy “mal planteada, el hecho de que haya un ombudsman sin dientes”, la hace un actor secundario, que no es un activista social ya que hay intereses políticos que convergen, por ejemplo en “Nuevo León la pone el gobernador, acá pasa mucho el caso donde se acaba de ver que esta todo golpeado, y en 5 horas se entrevista al interno y dice que todo está bien ¿cómo está la entrevista? es al que golpearon junto con uno del autogobierno y un custodio que también está a disposición de ellos (sistema penitenciario) y obviamente no va a decir que lo golpearon”.

Son temas que caen en lo obvio, pero no funciona así, son procesos que los jueces no toman en cuenta, cuando dan las recomendaciones, “las autoridades se las pasan por el arco del triunfo y en la supervisión penitenciaria, no es que la comisión tenga toda la culpa, sino que pues si te avisan que tienes visita vas y limpias tu casa”.

*“Porque al autogobierno le conviene que las cosas sigan como están y “que todo siga muy padre”, el único que no lo ve esta situación es el visitador que tiene ciertas funciones”. Al fin de cuentas hay que ver que la cárcel tiene la función social, de meter todo aquello que daña la sociedad y es un lugar donde se mueve mucho dinero donde pagas por la limpieza, por la comida etc. “Yo conocí a una directora que tenía buenas intenciones, que cuando llega al centro penitenciario quiere quitar la droga y es como querer y quitar la droga en Tepito, a los 3 días le armaron un motín; hay que ver desde que enfoqué ves las drogas moralista o humanista, estas existen porque nadie puede estar en sus 5 sentidos ahí dentro, las drogas son un negocio para ciertas personas que están fuera y dentro de las cárceles”.*

Y caso contrario, yo conozco a un directo que decía “yo quitarle la droga, yo no, ese es un problema de salud pública, el 80% de la población consume drogas” y si no es que le quites la droga al interno, es que le quitas el negocio al custodio y la ganancia al gobierno.

*“Nosotros en la clínica de rehabilitación de adicciones, uno de los preceptos es dejar de consumir droga para evitar que siga aumentando tu deuda y la de tu familia”.*

*“El problema no es que no funcione la queja de derechos humanos, sino el problema es como lo verifica y como lo supervisa, porque el mecanismo en sí, pues funciona. Pero se debe cuidar ciertos elementos desde la entrevista y la libertad del sujeto para interponer su queja”.*

En nuestro caso en Nuevo León el Plan Estatal de Desarrollo dentro de sus indicadores y metas, debe tener la mejor calificación en la supervisión penitenciaria, por lo que yo digo que juega un papel importante.

*Los agravios.*

**El conocimiento de los derechos humanos y los derechos violados.**

Existen agravios inherentes a la condición de cárcel tales como hacinamiento, imposibilidad de acceder a servicios básicos (agua potable, drenaje, electricidad), imposibilidad de satisfacer primeras necesidades (alimentación, educación, trabajo, sobre todo de salud), violencia, vulneración de la integridad física y moral (uso indebido de la fuerza, golpes, extorsión, amenazas, etc.) Por otra parte, se encuentran los agravios vinculados con el aspecto jurídico, como la falta de celeridad procesal, falta de acceso a la justicia, legalidad o el nulo acceso a una defensa adecuada y violación al derecho a la reinserción social. Socialmente existe discriminación, indiferencia y abandono. También hay altos índices de corrupción, en el caso de las mujeres hay acoso o abuso sexual.

**Factores que generan los agravios.**

La estigmatización, Corrupción, abuso de autoridad, etiquetación, marginalización hacia estas poblaciones y la impunidad que prevalece en el país (en cuanto a la falta de establecimiento de responsabilidades hacia las autoridades que violan los derechos humanos).

En materia de salud: la falta de presupuesto; la falta de coordinación de las autoridades penitenciarias con la Secretaría de Salud y los hospitales de la red; los alimentos por lo general no cumplen con los requerimientos nutricionales, se encuentran en mal estado o no son suficientes para la población; no existen médicos suficientes; no hay adecuada atención a urgencias médicas; no hay medicamentos suficientes; las instalaciones no son higiénicas; las instalaciones son insalubres; no existe un adecuado control y seguimiento para aquellas personas con enfermedades crónico. Por la concepción social de la utilidad de la pena, que en el imaginario colectivo es percibida como un castigo o venganza; así como por la nula concientización en torno a temas como la importancia del sistema penitenciario y la reinserción social en la seguridad pública.

*El proceso de la queja*

**Su impacto en los colectivos o grupos específicos.**

*“Se tienen que trabajar en modelos para fortalecer la industria penitenciaria, haciendo un esquema donde se evite que los horarios sean los mismos, y la parte de estudio y terapia se puedan complementar con la industria; también ver que si se hace un programa en un centro penitenciario no se haga en otro, ver si realmente se requiere y necesita de eso”.*

También que se pierde la visión del sujeto, donde se pierde el beneficio; “nosotros tenemos el modelo de la clínica de rehabilitación, ya que pues el psicólogo solo va y le firma o el día que le tocaba ir con el abogado no fue y tiene menos firmas, ahí en el programa de 100 días se les hace una lista de programas, tipo intensivo, donde se garantiza que hayan tomado las actividades planeadas”.

**La presentación de la queja**

- Hace falta socialización e información sobre el curso del procedimiento y los mecanismos de acceso.

- Es sencillo, pero el procedimiento es poco conocido para que lo realicen las personas que lo requieren.
- No es complicado porque no necesita una formalidad; sin embargo, cuando las personas privadas de su libertad quieren enviar alguna queja, me mencionan que tardan en llegar porque las autoridades penitenciarias tardan en enviar las cartas al exterior.

### **Ventajas y Desventajas**

En términos generales, considera viables y eficientes los procedimientos de las quejas por parte de la CNDH, sin embargo, la gran dificultad creo yo está en el cumplimiento de las personas o instituciones de los diversos niveles de gobierno, quienes por lo regular alargan las recomendaciones a menos que sean hechos mediáticos.

Depende de la estructura y programas de cada asociación, hay un involucramiento directo donde “depende del caso no te vas a detener a analizar, reportar a medios, etc.; puede ser desde del juez y el defensor, en otros casos va de lo particular a lo general o viceversa, de tal modo que se dé una visibilidad de los problemas que se detectan en campo, se resuelve uno y abres puerta a incidencias...”.

*“En nuestro caso se tiene este acercamiento con los internos en una estrecha relación con los defensores, el tema de derechos humanos lo vemos directo con las familias en donde se hacen acusaciones concretas y contamos con todos los mecanismos para canalizar a derechos humanos esto lo hacemos a través de más organizaciones de la sociedad civil”.*

Casos específicos como el de una persona que tiene que hacerse una operación y la institución le da fecha para una semana y el tipo va a salir antes, por lo cual cuando salga no le va a dar tiempo para cubrir el pago total, de tal modo que buscas tener redes y convenios.

*“Se tiene que partir que él estar en prisión se tiene ya la negación al derecho de libertad, no se debe sesgar los otros derechos y tener acceso en medida de lo posible y es ahí donde se pierde la intención y es donde entra la sociedad civil”.*

*“Es ahí donde tienes que pasar del ser al hacer y del hacer al actuar , donde "el pobrecito hay que darle todo" y en otros casos no puedes ser asistencialistas, sino que debes capacitar a las personas para hacer bien las cosas y que estas personas realicen las actividades por sí mismos, a fin de cuenta la reinserción debe tener el fin de lograr la mayor autonomía posible y no se vea como una figura de "explotación", donde debe ser solo como un camino y no un fin, de tal forma que se siga teniendo un vínculo con las OSC tanto dentro como por fuera”*

*“El INEGI reporta que al menos en Nuevo León el 70% de los detenidos tienen dependientes económicos, por eso el tema del acompañamiento a la familia; igual nosotros hicimos un estudio a nivel nacional de población penitenciaria femenil y en el caso de mujeres el 85% eran el sostén económico antes de ingresar y aun dentro de prisión, tú si eres el sostén económico y no tienes las herramientas para tener un trabajo dentro del sistema industrial penitenciario que te de posibilidades reales de seguir apoyando a tu familia , se debe trabajar en un sistema en el que te enseñe a buscar oportunidades económicas. Y tiene que ver con esto, de la producción (sistema de producción) sin caer en un esquema de explotación, siguiendo un rol de proveer a sus familias”.*

El proceso de presentación de la queja en este grupo vulnerable es evidentemente un tema de suma importancia, ya que a diferencia de otros grupos vulnerables su condición de reclusión es considerada una limitante en el sentido a los procedimientos por cuales se deben regir dentro de los centros de readaptación, además de que es considerado de que la población reclusa en su mayoría ignora sus derechos.

#### *La atención de la queja*

Claramente, el principal reto de la CNDH es el poco conocimiento y comprensión de los Derechos Humanos que tienen de estos sectores poblacionales.

La mayoría de los entrevistados afirma que incluso sus miembros ignoran sus derechos. En este sentido, se considera que la labor de difusión de éstos no ha logrado impactar ni a la población en general ni a las autoridades a cargo de velar por su respeto: *“Se atiende la queja, pero no la difusión del derecho”, “Yo no miro sus esfuerzos de difusión y promoción”, “A los de a pie no les llega ninguna información de la CNDH sobre DH”.*

Ahora bien, en estricto sentido, la principal crítica a la Comisión es el carácter no vinculante de sus recomendaciones. Se comenta que éste debilita su influencia y no contribuye a mejorar de manera definitiva la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad: *“Está mal planteada de origen, no tiene dientes”, “Si funcionara pondríamos quejas”, “Al funcionario le vale, él dice, “yo sigo aquí”.*

De hecho, en algunos casos, se mencionó que la Comisión “ha optado” por una interpretación restringida de sus atribuciones lo cual refuerza la poca eficacia de sus intervenciones.

Se consideró que su labor se ve limitada por el impacto político de sus decisiones, lo que afecta su alcance: *“Tiene un uso político”, “No quiere ser controvertida”, “No es contundente en sus recomendaciones”.*

De igual manera, parecería que también se auto limita en su actuar. Por ejemplo, se comenta que cuenta con la posibilidad de “dar paso al MP si la recomendación no es aceptada” o “convocar a la autoridad para que explique” cuando una recomendación no es atendida y se afirma que rara vez ejerce estos derechos: *“Se pasan las recomendaciones por el arco del triunfo”, “Que no restrinja su actuar, que se empodere de su mandato y de las posibilidades que tiene”, “Hay censura interna”.*

Además, en la medida en que sus recomendaciones sólo toman en cuenta el marco legal imperante, no siempre responden a convenios internacionales o bien, a marcos normativos particulares como el caso de las comunidades indígenas.

Por tanto, muchos entrevistados comentan que, frecuentemente, es más fácil usar la “vía privada” para dar solución a problemas de carácter urgente: ya sea obteniendo respuestas vía “conocidos” o bien, asegurando el apoyo mediante colaboración con otras organizaciones: “Regresas a la Sociedad Civil para solucionar”, “Los canalizas a otras S.C.”.

Otros factores que afectan la evaluación de la labor de la Comisión es la percepción de poca eficacia de las comisiones a nivel estatal. Esta situación, aunque no depende directamente de la CNDH, constituye un freno que limita el acceso a los demandantes a los canales nacionales: “El nombramiento es por parte de los Gobernadores”, “Si no te atienden en la estatal no llegas a la nacional”, “La CNDH debería monitorear, apoyar y capacitar a las estatales, tener un acercamiento real a los estados”.

Además, se comentó que, en ocasiones, su personal no cuenta con la adecuada capacitación en el tema ni en la problemática particular de las distintas poblaciones vulnerables: “Desde el policía de la entrada que se te queda viendo”, “Lo que necesitan muchas veces es que los escuchen”, “La insensibilidad con la que te reciben”.

Incluso, se cuestionó la inserción de la población objetivo en los programas y estructuras de la Comisión donde no siempre están bien representados ni se les otorga la relevancia que demandan: “El que diseña el programa está en un escritorio por ahí”.

Finalmente, se señaló la falta de continuidad, sobre todo a nivel estatal, de las personas y proyectos por lo que cada cambio de personal de las Comisiones implica un nuevo comienzo, frenando así acuerdos y logros pasados.

### **Lo interno (intrínseco)**

En la opinión de los entrevistados, existe una diversidad de razones por las cuales la población afectada en sus derechos no presenta una queja en la CNDH.

En su opinión, existe una ruptura clara entre la violación de derechos humanos de un actor específico, la decisión de levantar la queja, su presentación misma, el desarrollo de ésta y el seguimiento posterior.

En primer lugar, se considera que existe un amplio desconocimiento en torno al tema. Es decir, la población afectada ignora sus derechos además de la posibilidad misma de poder emitir una queja en la CNDH: “No saben qué es una queja ni qué implica”, “No saben que existe la CNDH, no saben el procedimiento, no saben que tienen derechos exigibles”.

En segundo lugar, destacan las variables relacionadas con la posibilidad misma de presentar la queja. En este caso, se menciona la limitada cobertura de las oficinas, sobre todo fuera de la CDMX – aunque incluso en la capital– lo que demanda tiempo y dinero para los traslados.

Frecuentemente, las personas que ven violentados sus derechos tampoco tienen acceso a equipo electrónico para presentar la queja de manera digital o bien, no cubren con los requisitos mínimos para hacerlo (como es el caso de la falta de identificación en el caso de las personas desplazadas).

En tercer lugar, y con una gran relevancia, destacan los comentarios que cuestionan la excesiva temporalidad de los trámites. Esta situación afecta la credibilidad misma de la utilidad de la queja, sobre todo en aquellos casos de necesidad apremiante, en población desplazada o bien de mayor edad: *“Procesos muy largos, fueron 4 años”, “Cómo le van a dar seguimiento al proceso si es población en movimiento”, “Seguro dicen ‘dale largas al cabo que ya se va a morir’”*.

En cuarto lugar, se menciona que, una vez presentada la queja e incluso, emitida la recomendación, la CNDH no da un seguimiento adecuado al asunto: *“Debería recordarle sus recomendaciones a la autoridad”, “Luego, ¿cómo lo supervisa?, ¿cómo lo verifica?”*.

Es más, se afirma que, esta falta de seguimiento también afecta el desempeño mismo de la CNDH en la valoración de las quejas.

Se comentó que, frecuentemente, se presentan quejas de índole similar que reciben un tratamiento muy diferenciado. Esta situación se interpreta como la falta de control y regulación internos de los estándares con los que se atienden las quejas: *“No hay una garantía de acceso igualitario para una respuesta igualitaria cuando el caso es similar, no existe criterio de igualdad”, “Parece que olvida sus propias recomendaciones”*.

Ahora bien, es importante señalar que, en ocasiones, no queda clara la no procedencia de algunas denuncias por lo que se genera la impresión de que la CNDH *“no hace caso”*.

Finalmente, es importante mencionar que parecería haber un desfase entre las temáticas de las quejas que recibe la CNDH y el tipo de problemáticas que más aquejan a estas poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Por ejemplo, el número de quejas respecto a la falta de acceso a servicios de salud de personas y comunidades indígenas no corresponden a las verdaderas prioridades en la atención a este sector. Lo mismo seguramente ocurre con otros sectores. En este sentido, parece que la queja no es el único medio para dar cuenta de la violación de Derechos Humanos por la cantidad de frenos y barreras que existen para su presentación.

En la siguiente gráfica se muestran las barreras y frenos identificadas por los participantes en los grupos, para la presentación de quejas.

### **Lo externo (extrínseco)**

El primer aspecto que limita la presentación de una queja ante la CNDH es el foco de la labor de las OSC en mejorar las condiciones de todo un sector y no sólo de individuos concretos. En este sentido, los esfuerzos se concentran en medidas que contribuyan a incidir y apoyar a todo el colectivo.

Esta situación aleja la atención de los casos individuales y la concentra en acciones con mayor incidencia: Difusión, promoción, iniciativas de ley, educación, etc.

En este sentido, el acompañamiento en el levantamiento de quejas parece quedar acotado a aquellas situaciones limítrofes, excepcionales, que lo demandan de manera apremiante: *“Se da un litigio estratégico”, “Trabajas en lo estratégico, las quejas sólo se dan cuando la situación es ya inaceptable”, “Te torna defensivo, reactivo”*.

Además, en menor medida, se comentó que la queja funciona sólo como parte de *“los antecedentes”* que acompañan casos concretos o como un elemento *“más”* de presión: *“Es*

*una instancia donde ir a poner una queja como antecedente sin la esperanza de que se resuelva favorablemente”. “Realmente, ¿qué te aporta a ti como Asociación?”.*

Es sólo en el caso de las Asociaciones que trabajan con personas de la diversidad sexual y, en menor medida para los miembros de OSC que apoyan a personas en reclusión en centros penitenciarios, que la queja misma obtiene mayor relevancia.

En estos casos, parecería que la inclusión de quejas en expedientes sí constituye un factor importante que afecta la evaluación de las autoridades, sobre todo frente a otras instancias nacionales e internacionales: *“La calificación importa”.*

Por tanto, parecería que para una parte importante de los casos de violaciones de Derechos Humanos los entrevistados de las OSC optan por dar solución vía la ruta punitiva y no por la ruta de los Derechos Humanos.

Es más, aún en los casos en que la queja se inserta en la labor de acompañamiento para la denuncia de la violación de Derechos Humanos, se comentó que, en ocasiones, se opta por presentarla ante organismos regionales o internacionales para asegurar la observancia de las recomendaciones: *“Fuimos con la Nacional y recibimos nada”, “Cuando vas con la Interamericana ya la sanción pesa”.*

Finalmente, es importante señalar que otro factor clave en la no presentación de quejas es el temor a represalias. Esta situación es de suma importancia en el caso de población en reclusión en centros penitenciarios, personas y comunidades indígenas y desplazados.

En estos casos, el miedo a una posible venganza tanto por parte de actores del crimen organizado -o incluso autoridades -, representa un freno real que impide tomar la ruta de denuncia.

*Seguimiento de la queja.*

#### **Emisión y seguimiento de las recomendaciones.**

En la medida en que la principal crítica a la atención de quejas de la CNDH es su carácter no vinculatorio, los entrevistados plantearon diversas recomendaciones para paliar esta situación:

La realización de mesas de trabajo con las OSC donde se logre avanzar en la defensa de los Derechos Humanos de las distintas poblaciones en situación de vulnerabilidad a partir de las problemáticas que derivaron en quejas presentadas.

También se mencionó que sería importante que la CNDH - como parte colateral de su labor - estuviera atenta a la evaluación y monitoreo de las políticas y programas establecidos para velar por el respeto a los derechos humanos: *“Monitorear, verificar y coordinar”.*

#### **Políticas públicas**

De manera general las OSC concuerdan en que deben existir e implementarse políticas coordinadas y alineadas, en las que se garantice que no habrá represalias en contra del denunciante y siempre tendrá acceso a la instancia correspondiente para solicitar ayuda en caso de amenazas a su integridad.

Además de políticas tendientes a la información y concientización, ya que en muchas ocasiones las víctimas de violaciones a derechos humanos, ni quiera saben que los detentan. De igual manera, se propone el mapeo de los centros de reclusión que son focos

rojos y cruce de datos periódicos para evaluar condiciones y tomar decisiones concretas y específicas para cada problemática.

De manera específica por parte de las OSC se considera que se deben establecer políticas públicas encaminadas a atender las siguientes cuestiones:

- Fomentar la participación ciudadana en consejos de Derechos Humanos que sirvan como vinculantes a modo de fortalecer.
- Que exista un programa en el que las personas privadas de su libertad puedan hacer llamadas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el momento que lo necesiten para interponer quejas o denuncias, sin estar supeditadas a algún calendario.
- Que se faciliten más las llamadas entre el defensor y la persona privada de su libertad, ya que las llamadas son programadas 1 vez al mes, lo que genera mucho más riesgo de violaciones a los derechos humanos.
- Políticas coordinadas y alineadas, en las que se garantice que no habrá represalias en contra del denunciante y siempre tendrá acceso a la instancia correspondiente para solicitar ayuda en caso de amenazas a su integridad.
- Políticas tendientes a la información y concientización, en muchas ocasiones las víctimas de violaciones a derechos humanos, ni quiera saben que los detentan.
- Mapeo de los centros de reclusión que son focos rojos y cruce de datos periódicos para evaluar condiciones y tomar decisiones concretas y específicas para cada problemática.
- Generación de procesos apegados a derecho en los sistemas de justicia.
- Formas concretas de sanciones administrativas o inhabilitación de servidores públicos.
- Mayor y mejor difusión de los mecanismos de presentación de quejas

## **Análisis cuantitativo de bases de datos OSC**

Se exploró con cada una de las Organizaciones de la Sociedad Civil que fueron invitadas a participar en la sesión grupal, si llevaban registros de violaciones de derechos humanos o de quejas presentadas ante las Comisiones Estatales o la Comisión Nacional, o cualquier otro registro como son las asesorías que otorgan. Y efectivamente como se vio en la parte cualitativa de este trabajo no llevan registros formales o bases de datos de las distintas tareas que realizan, por ello no se presentan datos en este apartado.

## **Evaluación de expedientes**

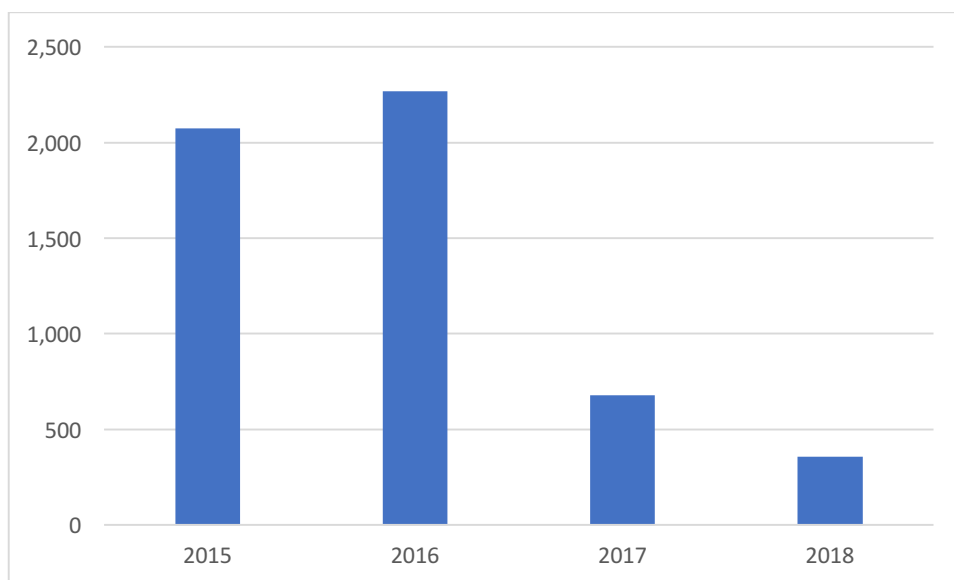
A continuación, se comentan los resultados de la evaluación de expedientes, tomando en cuenta el total de la base de datos proporcionada por la CNDH DGQOT, la muestra revisada, medios por los que se presentó la queja, quienes normalmente presentaron, autoridad involucrada, derechos vulnerados, hechos violatorios frecuentes, conclusión de la queja y tiempos de conclusión de esta.

Por lo que refiere a las personas en reclusión en el Sistema Penitenciario, de la base de datos revisada de la CNDH, se desprende que existen 5,375 quejas en el periodo de 2015 a inicios del 2018, cabe hacer mención que la categorización que le brinda a las personas en reclusión en la CNDH a este grupo en situación de vulnerabilidad en esta base de datos es interno, por lo que se asumió que la palabra interno se refiere a una persona interna en



un Centro de Readaptación Federal, dichas quejas de acuerdo a la base de datos arriba aludida son distribuidos por año de acuerdo a la siguiente gráfica:

**Ilustración 34. Número de expedientes de quejas relacionadas con personas privadas de la libertad en el sistema penitenciario, 2015-2018.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos de la CNDH.

Se puede apreciar que, a partir del año 2015, las quejas han ido en disminución. De igual manera, es importante destacar que, dentro de los motivos de conclusión de las quejas, destacan las siguientes:

**Tabla 1. Principales motivos de conclusión de las quejas relacionadas con personas privadas de la libertad en el sistema penitenciario, 2015-2018**

Número de Quejas	Motivo de conclusión
2,858	Durante el trámite respectivo
1,222	Orientación
362	Acumulación

#### *Expedientes revisados*

Es así como, a partir de los 5,375 expedientes, se eligió la muestra para la revisión de expedientes. La muestra quedó integrada por 10 expedientes, sin embargo, es importante mencionar que, de los 10 expedientes seleccionados, se nos fueron otorgados 8, dado que dos de los elegidos no eran los expedientes solicitados de acuerdo con la muestra.

**Ilustración 35. Características de los 8 expedientes de población relacionadas con personas privadas de la libertad en el sistema penitenciario, 2015-2018**

Año	Cantidad
2015	2
2016	2

Año	Cantidad
2017	3
2018	1

#### Principales derechos vulnerados

Derecho a La Integridad y Seguridad Personal

Derecho a La Libertad

Derecho a La Protección De La Salud

Derecho a La Seguridad Jurídica

Derecho Al Trato Digno

#### Principales formas de conclusión

Resuelto durante el procedimiento	4
Conciliación	3
Otra (no existe materia)	1

Resulta importante destacar que de los 8 expedientes de queja revisados 6 fueron presentados ante la CNDH por los siguientes medios; 6 por escrito, 1 de ellos por teléfono y 1 por mensajería. De igual manera las quejas fueron presentadas por acciones u omisiones (7 expedientes) y por omisión (1 expediente), aclarando que la mayoría fueron presentados por un tercero inherente a la persona en situación de reclusión.

Las principales autoridades involucradas en estos expedientes son las que a continuación se señalan:

<b>Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas</b>
<b>Comisión Nacional de Seguridad</b>
<b>Órgano Administrativo Desconcentrado Previsión y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación</b>
<b>Procuraduría General de la República</b>

Cabe hacer mención que la autoridad con mayor señalamiento dentro de los expedientes revisados es el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

Los derechos vulnerados y por consiguiente hechos violatorios de estos expedientes de queja fueron:

5. Derecho a la Seguridad Jurídica:

- Acciones u omisiones contrarias a los derechos de las personas privadas de la libertad.
- Omitir brindar asesoría jurídica e información sobre el desarrollo del procedimiento.
- Omitir notificar a la familia o conocidos sobre el arresto, detención, traslado, lugar de custodia, estado físico y psicológico, así como su situación jurídica.
- Prestar debidamente el servicio público.
- 6. Derecho al trato digno:
  - Acciones y omisiones que trasgreden los derechos de las personas privadas de su libertad.
  - Acciones y omisiones que trasgreden los derechos de los indígenas.
  - Omitir brindar protección y auxilio.
- 7. Derecho a la libertad:
  - Detención arbitraria.
- 8. Derecho a la protección de la salud:
  - Omitir proporcionar atención médica.
- 9. Derecho a la integridad y Seguridad Personal:
  - Trato cruel, inhumano o degradante.

Principalmente se puede observar el trato hacia las personas en reclusión en el sentido de las garantías y derechos fundamentales que nos confiere nuestra Carta Magna y demás normatividad, antes y ya dentro de las instalaciones, el derecho a recibir atención médica y el trato cruel e inhumano, lo que implica claramente la violación de sus derechos humanos.

Dentro de este grupo en situación de vulnerabilidad, existen otros grupos en reclusión que también son considerados en estado de vulnerabilidad y por tanto existe la transversalidad, los casos revisados la existencia de esta transversalidad es mayormente con personas indígenas, sin dejar de mencionar que no es posible advertir dentro de la información que contienen los expedientes si además una persona desplazada interna, de la comunidad LGQTTB, etc.

Aunado a lo anterior, tomando en consideración el día del acuerdo de aceptación de la queja al acuerdo de conclusión dentro de los expedientes revisados, son tiempos muy largos, por ejemplo, existe un expediente que se llevó 4 años el tiempo de su resolución, siendo resuelto el caso en el procedimiento, otros entre 180 y 150 días en promedio.

Derivado de las entrevistas con las distintas áreas que conforman la CNDH, se puede indicar que la mayoría de la información es solicitada a las autoridades presuntamente responsables y por supuesto indica tiempo, además de los trámites internos que se deben de realizar para hacer constar las actuaciones en cada uno de los casos y que cada expediente debe contener, mismos que tienen una naturaleza distinta pero no se debe olvidar y debe preponderar la situación que aguarda cada uno de los quejos y sobre todo las personas en reclusión que dependen de una resolución para que sean atendidos sus derechos fundamentales.

## Hallazgos

### Hallazgos de las entrevistas con las visitadurías

Dado que uno de los temas centrales que atiende esta Visitaduría son las quejas de personas en reclusión. El *“Programa de Visitadores In situ”* ha sido una estrategia con bastante impacto ya que ha permitido, por un lado, disminuir las quejas de esta población;

y por otro, atenderlas de manera inmediata, acción que se fundamenta con un registro interno de los casos atendidos por cada uno de los visitadores asignados a cada Centro Federal de Readaptación Social.

Otra labor que destaca es la elaboración de Informes Especiales que han cubierto a los distintos grupos de edad, que conforman la población en reclusión como son los adultos mayores y también en la transversalidad de temas como son las personas de la diversidad sexual en reclusión o personas con discapacidad e indígenas con los pronunciamientos que ha emitido. Resalta también el Informe sobre la condición de los hijos(as) de las mujeres privadas de la libertad.

Esta Visitaduría además de los expedientes de quejas, atiende expedientes de remisiones, clasificaciones e inconformidades, ello significa una gran cantidad de trabajo. En este sentido las personas entrevistadas expresaron la necesidad de contar con más visitadores que permitan realizar un buen funcionamiento y un trabajo expedito, no solo en materia de atención de quejas, sino también para reforzar las tareas de promoción y difusión de los derechos humanos.

En promedio 2 o 3 veces por mes se emiten medidas cautelares dirigidas a la autoridad, esto significa que de acuerdo al artículo 40 de la Ley de la CNDH y los artículos 117 y 117 de su Reglamento Interno, son requeridas a las autoridades competentes medidas precautorias o cautelares, cuando son necesarias acciones o abstenciones por parte de las y los servidores públicos a fin de evitar la consumación irreparable de violaciones a los derechos humanos, o a la producción de daños de difícil reparación a las personas afectadas, así como para solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Cuentan con bastante material para lectura y promoción de los derechos humanos (trípticos, libros, revistas, diagnósticos, cine, etc.), además realizan actividades dentro del mismo personal de la Tercera Visitaduría,

#### Hallazgos de las entrevistas grupales con las OSC

En general las opiniones de las OSC, respecto al tema de las personas en reclusión dentro de los Centros Penitenciarios y de la CND, son las siguientes:

La argumentación que la CNDH desarrolla en sus recomendaciones es muy buena, contienen explicaciones amplias sobre los conceptos de violación y la normatividad y criterios aplicables.

*“Desde nuestra experiencia, la presentación de quejas o denuncias constituyen acciones importantes, principalmente para la documentación de las violaciones a los derechos humanos, sin embargo, son insuficientes para que una persona acceda a la justicia, para ello, es necesario el diseño e implementación de la metodología de litigio estratégico.”*

Las recomendaciones son óptimas, sin embargo, la coyuntura hace que no tengan el peso que deberían. La naturaleza no es vinculante de las recomendaciones hace que éstas carezcan de fuerza, por lo tanto, debería existir algún acompañamiento o acciones conjuntas con instancias administrativas o penales que garanticen el cumplimiento; así

como una estrategia de comunicación social que cree esa presión fáctica sobre las autoridades a las que se les formulan las recomendaciones.

Permite detener hechos generados por la etiquetación y ayudan a prevenir la exclusión social.

*“En realidad, han sido pocos los casos en los que el proceso de queja se ha incluido como parte de la estrategia de defensa, la presentación de quejas ante las comisiones de derechos humanos, más allá de la presentación, el seguimiento a las mismas ha resultado un proceso desgastante para la víctima.”*

Uno de los temas más importantes es el cumplimiento de las recomendaciones a las autoridades encargadas del Sistema Penitenciario en nuestro país, indicando que muchas veces no son cumplidas o vuelven a incurrir por que las acciones dado que no hay una coordinación o bien fuerza vinculante entre la CNDH y las autoridades propias del sector del grupo en situación de vulnerabilidad.

#### Hallazgos de la revisión de expedientes

Por parte del personal del área de archivos de la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia, siempre fueron diligentes, accesibles y pusieron a nuestra disposición los expedientes solicitados para su revisión.

En uno de los expedientes existían hojas sueltas, sin embargo, correspondían al expediente en revisión.

En otro de los expedientes en la caratula de clasificación al inicio del expediente, la fecha no tenía congruencia, con los documentales que formaban parte de este ya que dichas actuaciones tenían una fecha posterior y tenían un orden cronológico.

De los expedientes revisados, se consta mediante Actas Circunstanciadas que autoridades de la Tercera Visitaduría acuden a los Centros Penitenciarios para hacer revisiones y/o allegarse de más elementos para la conducción de la investigación en cada uno de los expedientes, así como de llamadas telefónicas y correos electrónicos, sin embargo, no se hace constar la participación del quejoso en los casos que proceda.

No es fácil identificar si el quejoso pertenece a más de un grupo vulnerable.

Los tiempos tomados en los expedientes para la resolución de estos son bastantes extensos, se percató en un expediente que el quejoso quedo en libertad y aun no se resolvía el asunto, por lo que el desenlace fue considerado resuelto durante el proceso.

Dada las condiciones de reclusión en las cuales se encuentra este grupo vulnerable, la mayoría de las quejas fueron presentados por un tercero a favor de la persona afectada.

En la acumulación de expedientes, al considerar que son asuntos semejantes, no se observó que se diera respuesta a cada uno de los quejosos.

No existe constancia de que los quejosos o en su caso los terceros que presentaron su queja reciban información acerca de las actuaciones realizadas o los resultados de la conclusión de los casos, se elaboran los oficios, pero carecen de firmas de recepción.

No se observa si hay seguimiento de los acuerdos que envía a las entidades responsables, federales, estatales y/o municipales.

Los informes que emiten las autoridades presuntamente responsables, en varios expedientes no son muy visibles (fotocopias), ya que muchos se agregan como constancias.

## **Recomendaciones**

### **Recomendaciones de las entrevistas con las visitadurías**

Dado los resultados obtenidos y el impacto que ha tenido el programa “Visitadores In Situ”, se mencionó que sería ideal asegurar la continuidad de este programa, con asignación de recurso para la evaluación y mejora de este programa e incluso ser un referente para las demás instituciones. Un posible referente de que este programa ha funcionado es que derivado de las bases de datos de la Dirección General de Quejas de la CNDH, las quejas han ido disminuyendo.

Respecto a las OSC, no se pronunció mucho al respecto, sin embargo, sería conveniente coordinar esfuerzos con estas, a fin de obtener mejores resultados y canalización de las quejas a los derechos humanos. Cuando la CNDH no cuente con el recurso o bien las autoridades penitenciarias, a través de la gestión de las OSC se podría obtener el mismo, para la implementación de actividades en beneficio de las personas en reclusión o de algunas carencias.

Por lo que refiere a las personas vulnerables dentro de este mismo grupo que se encuentra en reclusión, se identifican otras personas con características de vulnerabilidad especial como: los adultos mayores, las personas con discapacidad, los indígenas que en la mayoría de las ocasiones no hablan español, la comunidad LGQTTB que sufre sensibles agravios, entre otros, en los cuales se considera la necesidad de implementar actividades y/o mecanismos para la protección de ellos doblemente vulnerados y con mayores desventajas a los demás.

Sugerir a las autoridades penitenciarias la importancia de contar con un perfil detallado del violentado en el aspecto socioeconómico, educativo, psicológico y cultural, para poder saber cuáles son las personas más vulnerables dentro del grupo ya considerado como tal. Esto nos permite focalizar la atención en grupos de personas con un grado de vulnerabilidad mayor por sus condiciones, para poder prevenir o resolver los actos violatorios de derechos humanos. Por tanto, es necesario que la propia autoridad penitenciaria, tenga un registro detallado de todas las características del recluso, que sería el paso esencial en este tema para que la CNDH tenga un panorama más amplio para la sugerencia de políticas públicas más detalladas y efectivas para erradicar las violaciones a los derechos humanos.

Tener mayor relación y/o acercamiento con las personas en situación de reclusión en el sistema penitenciario y a sus familiares, donde aparte del diagnóstico penitenciario que se realiza, sea más dirigido a los internos, escuchando sus necesidades, sugerencias y mayores inquietudes, promoviendo y difundiendo sus derechos fundamentales.

Al igual que en el punto anterior pero dirigido a las autoridades del sistema penitenciario, enfocándose a las principales señaladas como responsables a las violaciones de derechos humanos, promoviendo la cultura del respeto a los mismos, mediante talleres, cursos, e incluso evaluaciones, reconociendo que, si se han realizado por parte de la CNDH, pero buscando nuevas áreas de oportunidad.

## Recomendaciones de las entrevistas grupales con las OSC

De manera general, las OSC participantes han concluido y externado sus principales recomendaciones en cuanto a las personas en reclusión en el sistema penitenciario, siendo estas las siguientes:

Sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos y del sistema de justicia penal acusatorio. Además, en el caso de las personas privadas de libertad, las autoridades que tienen obligaciones en el cumplimiento del derecho a la reinserción social deben reconocer su responsabilidad en el ejercicio de dichos derechos (Secretaría de Salud, Educación, Trabajo, etc.).

Crear programas para que los familiares puedan tener mayor acercamiento con las personas privadas de su libertad, defensores y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de que se lleve a cabo un escrutinio mucho más amplio de las condiciones de vida al interior de la prisión. Impulsar la firma de convenios de colaboración entre autoridades penitenciarias y secretarías de Estado. Que exista un presupuesto etiquetado por Secretaría de Estado para brindar atención a las personas privadas de su libertad en el derecho que a cada una le corresponda garantizar (salud, educación, trabajo, etcétera); si existe, que se amplíe. Impulsar beneficios de preliberación por criterios de política penitenciaria para reducir la población y que sean eficientes los recursos.

Programas de Capacitación. Programas de Salud Mental y autocuidado de personal. Mapeo de focos rojos. Alianzas transversales. Visibilización de problemática. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

La revisión de los procedimientos legales vigentes, el respeto del debido proceso y la presunción de inocencia. Además del derecho de las/los adolescentes a recibir una medida legal de carácter socioeducativo.

### Recomendaciones de la revisión de expedientes

Analizar la suficiencia de personal para la atención de las quejas que se presentan, lo que propicia que se turnen expedientes de otras visitadurías y que los tiempos de atención se amplíen, además del seguimiento de las respuestas o atención de las autoridades presuntamente responsables.

Generar iniciativas de ley que obliguen a las autoridades federales, estatales y/o municipales a dar respuestas con informes y /o documentación probatoria, en tiempos perentorio, que permitan atender en tiempo las quejas y que incentiven a tener confianza tanto a la Comisión como a las autoridades que atienden.

Brindar mayor atención a los quejosos o en su caso a los terceros que presentan las quejas, del procedimiento y/o actuaciones que se está llevando a cabo, a fin de que los interesados tengan la certeza y la confianza de que la CNDH están en procuración de sus derechos humanos.

Insistir con las personas encargadas de enviar las resoluciones de queja, que recaben de los quejosos la firma de recibido o bien que dejen constancia que se les solicitó su acuse. Lo mismo en las constancias de trámite, o bien se indique en esta que no se requirió la presencia del quejoso.

Supervisar que en todos los casos donde un quejoso coincida con más de un grupo vulnerable se identifiquen estos, que permitan un mejor análisis y/o clasificación en la información que se emite al interior y exterior de la CNDH.

Mejora de los formatos cedulas/carátulas de clasificación para lograr con facilidad identificar si el quejoso corresponde a más de un grupo vulnerable.

Contar con un sistema digital que indique en tiempo real entre una actuación y/o otra llevada a cabo dentro de cada uno de los expedientes de queja, que permita conocer y brindar atención a los plazos de contestación, logrando con esto acortar en lo posible los tiempos de resolución de las quejas, especialmente en los casos de orientación.

Incorporar a sus procedimientos que en los casos de acumulación de expedientes se deje constancia de que se informó la resolución de su caso a cada uno de los quejosos y/o representados.

Por último, la revisión de los datos plasmados, el foliado e incorporación de cualquier documento a los expedientes correspondientes.

## **Conclusiones**

Con la información del trabajo del diagnóstico y del trabajo cualitativo realizado con las OSC, y la Tercera Visitaduría, así como el trabajo cuantitativo y la revisión de expedientes se desprenden las siguientes conclusiones.

Por lo que respecta este grupo vulnerable resulta necesario enfatizar en que existe poco interés y un estigma de castigo u olvido de la población reclusa en los centros penitenciarios por parte de la sociedad en general y de las mismas autoridades.

La labor de las autoridades penitenciarias es fundamental en la garantía de los derechos humanos de este grupo vulnerable por el simple hecho de la situación de reclusión que los coloca en un entorno donde no son visibles. El acercamiento que tienen las OSC con este grupo ha permitido conocer y obtener un panorama más amplio respecto a las limitaciones y carencias que presentan en el tema de violaciones a sus derechos humanos, en los cuales se han realizado las actividades de orientación, acompañamiento, asesoría jurídica, capacitaciones y asistencia social.

Existen instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las personas en reclusión en el sistema penitenciario, así como normatividad aplicable para garantizar el derecho de estos. Es así como la Tercera Visitaduría con estos referentes han emitido pronunciamientos, realizado diagnósticos y capacitaciones en cuanto al conocimiento y respeto a los derechos humanos.

El contexto real del sistema penitenciario muchas veces es diferente al que se expone por parte de las autoridades penitenciarias. Es por lo anterior, que debe conocerse todos los pormenores del sistema al interior de este, como la falta de recursos económicos y humanos, el desconocimiento y demás limitantes, para poder erradicar las violaciones a los derechos humanos, la CNDH, juega un papel muy importante en este sentido, porque de ello se deriva la capacidad para ser garantes de estos derechos en acciones coordinadas con las autoridades involucradas.

Para las personas en reclusión en el sistema penitenciario, los medios que tienen para la presentación de quejas en relación con la violación a sus derechos humanos, en un



contexto general se podría indicar que es limitativo, ya que la mayoría de las quejas son presentadas por un tercero, teniendo como sustento el desconocimiento de los derechos humanos, los trámites internos dentro de los centros de readaptación a los que se deben de apegar y la indiferencia de las autoridades. Las OSC han manifestado estos argumentos y en la revisión de expedientes principales derechos violados son a la seguridad jurídica, al trato digno, a la integridad y seguridad personal y por supuesto no puede faltar el derecho a la protección de la salud.

En la medida en que la principal crítica a la atención de quejas de la CNDH es su carácter no vinculatorio, las violaciones a los derechos humanos es repetitiva en su mayoría por las autoridades penitenciarias, lo que implica una falta de observancia e incluso indiferencia por parte de estas.

De manera general las OSC concuerdan en que deben existir e implementarse políticas coordinadas y alineadas, en las que se garantice que no habrá represalias en contra del denunciante y siempre tendrá acceso a la instancia correspondiente para solicitar ayuda en caso de amenazas a su integridad, esto implica la coordinación de esfuerzos entre los afectados a sus derechos humanos, las autoridades en todos sus niveles, la CNDH y sin lugar a duda las OSC.

## **PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

### **Primera Visitaduría General**

La Primera visitaduría es la responsable de dar atención a las presuntas violaciones de los derechos humanos de las personas con discapacidad, para ello, se tiene establecido un programa que opera a través de una dirección general. A continuación, se presentan los resultados de dos visitas que se tuvieron en dicha dirección:

#### **Dirección General del Programa de Atención de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad**

El eje de la actuación de la Dirección General Adjunta de Atención a la Discapacidad, creada en 2011, consiste en dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el art. 33 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –tratado adoptado por México desde 2008–, estableciéndose, así, como mecanismo de promoción, protección y supervisión de los derechos humanos de este grupo de la población.

Conforme al programa, en la primera reunión, en primer término, se hizo una breve presentación de los objetivos, alcances y desarrollo del proyecto de investigación, se expuso la etapa en la que se encuentra, y posteriormente se aclararon dudas sobre los requerimientos del estudio y la logística para llevarlo a cabo.

En la segunda reunión, asimismo hubo oportunidad de precisar aspectos importantes de su quehacer, como los antecedentes de la atención a persona con discapacidad previo a la creación de la Dirección, específicamente en cuanto a programas y políticas, así como los resultados obtenidos.

No se atienden quejas en esta dirección por el modo en que se conceptualiza la atención a la discapacidad en la CNDH –a partir de un enfoque transversal–; por ello su función, respecto de la atención a este sector, se centra en brindar asesorías y orientaciones, con el objeto de asegurar la protección de los derechos de personas con discapacidad, con base en los lineamientos establecidos en la CDPD.

Brindan apoyo jurídico especializado a personas con discapacidad en diversos ámbitos, como la fundamentación legal de una queja, o la solicitud de acceso a información, conforme a la ley de datos personales. Mantienen comunicación continua con el área responsable del proceso de queja, y a solicitud del jurídico, participan en la elaboración de recomendaciones, recursos de inconstitucionalidad y propuestas normativas, además de brindar capacitación a diversas instancias de gobierno –incluso al interior de la propia CNDH–, como también mantener una vinculación con organizaciones de la sociedad civil para la realización de actividades de sensibilización, capacitación y deliberación conjunta. Por otra parte, es importante considerar que esta dirección funge también como área ejecutiva de operación del Mecanismo de Monitoreo de la CDPD.

Su labor se enfoca en la promoción de los derechos humanos como alternativa al levantamiento de la queja; esto implica actividades como brindar orientación –incluso a otras Visitadurías– o asesoría, en caso de requerir apoyo jurídico, lo que puede comprender diversas actividades –como apoyar el levantamiento de una queja, o asegurar que se brinde un trato adecuado en instancias que prestan servicios de atención a la población, entre otros–. Se levantan actas circunstanciadas, en cada caso, en las que se registran los datos de la persona, el tipo de discapacidad que presenta, la institución a la que se canalizó y una descripción de los hechos.

En este sentido, se señaló que la presentación de denuncias no ha sido un mecanismo efectivo, pues son sólo seis las recomendaciones que se han emitido en la materia a nivel federal en relación con este colectivo.

Esta Dirección, como ocurre con otras áreas de la CNDH, cuenta con una base de datos propia que registra información importante sobre la atención ofrecida, como el origen de la violación del derecho, tipo de atención y síntesis, así como los datos personales de la persona y el tipo de discapacidad.

En cuanto a las carpetas que se generan, se especificó que en la captura de la información no siempre se registran todos los derechos que son violentados, bajo el supuesto de que hay una relación estrecha entre las garantías registradas en el catálogo de los derechos humanos, sino que se incluye al menos una de las categorías más generales; esto implica que un análisis más detallado requerirá considerar con cuidado la narrativa que se ofrece en el documento. Se señaló, asimismo, que la mayor parte de las atenciones brindadas se relacionan con derechos violados en los ámbitos de educación y salud.

En su Programa, las grandes líneas de trabajo que se abordaron fueron:

*Apoyo, asesoría y en ocasiones acompañamiento para personas con discapacidad*  
Dan apoyo y asesoría a las personas con discapacidad que han visto violentados sus derechos, o bien que desean información sobre cómo elaborar una queja de derechos humanos. A pesar de que esta Dirección cuenta con poco personal, también ofrece acompañamiento a las personas o a los quejosos durante el proceso de la queja.

Entre los principales obstáculos que enfrenta el colectivo para el goce de sus derechos se señaló, en primer lugar, la visibilización, pues merma la participación de este grupo en los espacios públicos y evita la formulación de políticas públicas acordes. Se expuso, asimismo, la preocupación de la Dirección por mantener la confianza de este colectivo para impulsar el marco de los derechos humanos.

Entre los aspectos por fortalecer su operación se identificó que hay límites importantes para el seguimiento efectivo de la canalización por parte de la CNDH.

#### *Programa de Armonización Normativa*

Entre las acciones que se llevan a cabo, destaca la evaluación en cada entidad federativa de la armonización legislativa –una problemática grave para nuestro país por el notable rezago–, considerando cuatro leyes que consideran provisiones fundamentales en torno a este colectivo: Ley General de las Personas con Discapacidad; Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; Ley General de Educación; y Ley Federal de Trabajo. Se conforma, a su vez, un programa de trabajo, con base en la agenda legislativa de cada entidad federativa.

#### *Mecanismo de Coordinación con las Entidades Federativas*

En junio de 2016 se sentaron las bases para la instrumentación de un mecanismo de supervisión del avance en la adopción de la CPCD a nivel federal, con la firma de un convenio con los treinta y dos organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas.<sup>5</sup>

La instrumentación de la *Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos* se formalizó con la reforma al Reglamento Interior de la CNDH de julio de 2017.<sup>6</sup> Este mecanismo busca impulsar una política nacional inclusiva en lo educativo, lo laboral y lo social; asimismo, se publicó el 4 de diciembre de 2018 el primer Informe de este mecanismo, en el que se manifiestan los principales desafíos para la protección de derechos humanos de este colectivo por entidad federativa.

Por último, cabe señalar que otro de los objetivos fundamentales de este mecanismo es contribuir a establecer un padrón confiable sobre el volumen de la población que se ve afectada por una discapacidad.

#### *Creación de indicadores de procesos y resultado para evaluar el Programa y las demás acciones que realizan*

En cuanto al avance del mecanismo de monitoreo, se expuso la dificultad de generar indicadores que den elementos para evaluar un mecanismo tan ambicioso; no obstante, se encuentran actualmente trabajando con otra área de la UNAM para crear un sistema de indicadores que considere procesos y resultados, entre otros elementos.

#### *Trabajo y colaboración con OSC*

Una muestra importante del trabajo con las OSC consiste en la implementación de Comité Técnico de Consulta como eje rector de este mecanismo. Este cuerpo contempla 15 integrantes por entidad federativa, miembros de estas organizaciones, que participan en el desarrollo y evaluación del plan anual de trabajo.

---

<sup>5</sup> Cfr. <http://mecanismodiscapacidad.cndh.org.mx/>

<sup>6</sup> Cfr. Reglamento interno de la CNDH art. 61 bis.

## **Análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil**

De la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil

### *Su involucramiento en la atención del tema*

La mayoría de estas asociaciones están conformadas por personas con discapacidad, o bien por familiares de personas con discapacidad, que se mantienen comprometidos con el tema porque han experimentado discriminación u omisión por su condición de discapacidad, o bien porque mantienen una relación cercana con alguien en esta situación.

Estas organizaciones se han caracterizado por una trayectoria de compromiso con la protección de los derechos fundamentales de personas con discapacidad, y cuentan en muchos casos con una vasta experiencia en el desarrollo de acciones que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de este sector, así como promover su integración social – como brindar apoyo legal a personas con discapacidad; la asesoría a instancias de los sectores público, privado y social; o el desarrollo de campañas y programas de concientización social y capacitación; hay también instancias que ofrecen servicios de rehabilitación–.

### *Su involucramiento en la presentación y/o seguimiento de las quejas.*

Hay OSC que ofrecen acompañamiento y asesoría a lo largo del proceso de denuncia en general –levantamiento, seguimiento y conclusión– ya sea ante la CNDH u otras instancias de protección de derechos humanos; incluso, en casos especiales pueden optar por brindar apoyo e involucrarse activamente en su resolución, con el objeto de visibilizar alguna problemática en particular.

Frente a una presunta violación de derechos humanos, idealmente tendría grandes ventajas acometer un proceso de queja y resolución, en el que la autoridad asuma un rol activo en la reparación del daño y la prevención de futuros casos; no obstante, según la experiencia de las OSC existe en nuestro país una importante falta de visión de cómo atender las violaciones de derechos humanos a largo plazo y de manera sistemática.

En cuanto al levantamiento de la queja, las OSC desestiman la efectividad de la vía no jurisdiccional en el caso de nuestro país, ante los grandes rezagos sociales y culturales para la inclusión de este sector de la población. Como se expresó en un cuestionario de seguimiento:

*Faltan temas antes de entrar en esto; primero leyes alineadas a la convención, luego programas formales bien financiados, etc. Pero en el fondo el primer paso sería un cambio de visión y estrategia, tomando la Convención como guía. Esto implica no ver a la discapacidad como un problema que se resuelve o mitiga con dinero o un apoyo asistencialista.*

### *Vínculo entre grupos*

En primera instancia, es importante destacar la gran diversidad que caracteriza a este grupo social. Las personas con discapacidad enfrentan problemas diversos y contextos de discriminación disímiles –de acuerdo con el tipo de discapacidad, el entorno, la cultura o la infraestructura disponible, entre otros factores–. Es por lo anterior que encontramos grupos que en general se enfocan en algún tipo de discapacidad, pero que operan con una vinculación activa con diversas asociaciones a nivel federal.

Si bien esta categoría engloba a una gran diversidad de personas, mantienen las OSC un enfoque estratégico común por el reconocimiento y protección de los derechos humanos desde su propia trinchera. Las OSC dan voz a un colectivo que enfrenta cotidianamente el soslayo y la negación de sus derechos en nuestro país. Cumplen, entonces, un rol fundamental en el tránsito hacia un modelo de derechos en la atención de la discapacidad, que promueva la equidad y reconocimiento del potencial de la persona con base en su potencial, no en las limitaciones.

En muchos casos, estas organizaciones operan por medio de redes de colaboración a nivel federal, lo cual les permite intercambiar conocimiento especializado y brindar servicios a quienes lo requieran, a fin de evitar prácticas discriminatorias y avanzar la inclusión de este sector, especialmente en los tres ámbitos en los que se presentan mayores desafíos: educación, salud y trabajo, evaluando criterios de accesibilidad y emitiendo recomendaciones para resolver los diversos factores que obstaculizan el ejercicio de personas con discapacidad de sus derechos humanos.

### *El rol de la sociedad civil*

En el caso de los derechos de personas con discapacidad, resulta fundamental sensibilizar a la sociedad sobre los contextos de vulnerabilidad que enfrenta este grupo de la población, a fin de lograr el pleno reconocimiento de sus derechos y su integración.

No debe subestimarse el potencial de las personas con discapacidad para adaptarse al entorno; no obstante, es la propia sociedad la que genera las condiciones de exclusión de este grupo. Al respecto constituye una obligación del gobierno revertir las condiciones que dan lugar a estas iniquidades. Las OSC buscan trabajar con las autoridades a nivel federal, estatal y local con el objeto de apoyar esta labor. Fue en este sentido que se hizo la siguiente aseveración,

*Antes que un mal pleito, podríamos pensar en todos los acuerdos a los que podría llegarse con una buena negociación, para que al final la persona con discapacidad pueda ejercer su derecho; es decir, este siempre es nuestro primer motivo, no una pelea, no un golpe a las autoridades. Es decir, ¡sí! siempre hay que quejarse, pero buscando el modo; vamos por todo, pero también buscando el modo.*

### *Reconocimiento de la vulnerabilidad de los grupos del proyecto, en materia de derechos humanos*

Durante años imperó la visión asistencialista en torno a la atención de este grupo, la incorporación del marco de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico de nuestro país ha representado un hito fundamental para la protección de este colectivo. Este primer paso, no obstante, requiere acciones de concertación a fin de desarrollar programas específicos, además de asegurar la sustentabilidad financiera de estos programas.

Hoy en día, comienzan a abordarse temáticas más complejas en relación con la protección de los derechos humanos de PCD, como el reconocimiento de la capacidad jurídica, o la participación social, vida independiente y actividades recreativas –algunas organizaciones incluso han percibido un cambio en el abordaje de la discapacidad, pues ahora se consideran los diversos tipos que engloba, y los contextos de vulnerabilidad a los que da lugar–; no obstante, reconocen estas OSC que son todavía muchos los desafíos que se

deben resolver a fin de asegurar el respeto a los derechos humanos de PCD en el contexto nacional, pues cambian los conceptos, pero no se está arraigando entre la sociedad de manera efectiva esta cultura de la no discriminación e inclusión social.

A guisa de ejemplo, en materia de discapacidad psicosocial, se hizo la siguiente consideración,

*Se sigue catalogando a las personas con discapacidad psicosocial como locos, en lugar de entender que son personas, que están bajo una condición de enfermedad que necesita un apoyo psicológico o médico; esto es, que va mucho más allá de que simplemente se les catalogue como locos y que no están integrados a la sociedad.*

La exigencia de este colectivo es precisamente por el reconocimiento, a fin de gozar de los mismos derechos y oportunidades que los demás: vivir como miembro activo de la comunidad, recibir educación, conseguir empleo y cuidar de su familia; esto, no obstante, necesariamente implica que se otorguen facilidades y concesiones para este sector, a fin de que todos estén en posibilidad de ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. En este sentido, los principales obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad se deben principalmente a la invisibilización y discriminación por parte de la sociedad.

En cuanto al caso de personas con discapacidad psicosocial, se mencionó la mala experiencia que han tenido las OSC enfocadas en la materia para involucrar a la sociedad, pues “no vende” el tema de la discapacidad psicosocial.

En ocasiones se llega a considerar a la discapacidad motriz; sin embargo, hay un rezago importante en la capacidad del Estado para atender problemas en materia de salud mental a nivel federal, cuya tendencia va en aumento.

#### *Los actores gubernamentales y los derechos humanos.*

Entre las OSC se pudo identificar una problemática común: la omisión de personas con discapacidad en la formulación de políticas, en el diseño de los espacios públicos, o en los mecanismos de participación, así como la falta de preparación de quienes brindan atención a la población en instancias de gobierno.

#### **Federales**

Considerando la gran diversidad cultural que caracteriza a nuestro país, así como la iniquidad social y económica en diversas regiones, resulta sumamente complejo implementar una política de protección de derechos humanos de personas con discapacidad, que considere el acceso a atención médica, oportunidades de educación y desempeño profesional, en condiciones de equidad, a fin de asegurar una plena inclusión en la comunidad.

Se hizo hincapié asimismo en el hecho de que no se ha nombrado en tanto tiempo un titular de CONADIS como una muestra de la omisión en que se tiene a este grupo por parte del gobierno.

#### **Estatales y municipales**

En cuanto a la armonización legislativa en las entidades federativas con los estándares de la CDPD, quedan muchos pendientes. En materia de accesibilidad, por ejemplo, es notable

el contexto de contrastes que se experimenta en nuestro país. A mayor abundamiento, se hizo la siguiente observación:

*“Si vives en la ciudad de México, tienes una característica de accesibilidad mucho más resuelta, si vives en Yucatán tienes otra: Quintana Roo, por ejemplo, como zona turística presenta mucho más avance que la ciudad de México; pero en Chiapas, que es un estado pobre, o Oaxaca, se presenta una realidad para las personas con discapacidad mucho más difícil, y eso tampoco tendría que ser, es el mismo país para todos los ciudadanos, tendríamos que garantizar la accesibilidad a las personas, independiente de la comunidad en la que vivas. “*

En cuanto a personas con discapacidad intelectual o psicosocial, se mencionó la importancia de empoderar a las Comisiones Estatales para cumplir con las funciones que establece el Mecanismo de monitoreo de la CDPD. En este mismo sentido, se destacó el desafío que representa la operación de centros o albergues en los que viven personas con este tipo de discapacidad en las entidades federativas, lo cual representa en sí una violación a los derechos humanos.

#### *Atención a las recomendaciones*

Como se mencionó, no ha sido exitosa de la vía no jurisdiccional de protección de derechos humanos en nuestro país, especialmente en el caso de personas con discapacidad. Es por lo que se coincide en la necesidad de introducir modificaciones a la legislación para dotar de atribuciones a la CNDH para el seguimiento de los casos, así como endurecer las sanciones contra servidores públicos que cometan violaciones de derechos humano. En una entrevista se hizo la siguiente reflexión,

*“En nuestro país, son deficientes las sanciones –esto es, puedes construir un edificio no accesible y puede haber un apercibimiento, pero no se clausuran, ni se sanciona al responsable [...]. La sanción no es la vía idónea, pero puede ser una medida provisional que contribuya a arraigar una cultura del respeto a los derechos humanos y la no discriminación.”*

En cuanto a las recomendaciones mismas, es necesario que los criterios propuestos estén alineados a una política pública integral, en el marco de la CDPD, y que estén señaladas claramente las instancias responsables. A mayor abundamiento, debe medirse y publicarse el impacto de las recomendaciones, a fin de que tengan mayores consecuencias. Al respecto, se hizo la siguiente consideración, el cambio de leyes es solo un primer paso, después viene el establecimiento de programas, reglas de operación, presupuestación y seguimiento a la ejecución y a los resultados.

#### *La normatividad y su alcance en la protección de los derechos humanos de los seis grupos*

La ratificación de la CDPD constituye un parteaguas en la protección de personas con discapacidad en nuestro país, no obstante, hace falta avanzar mucho en materia de normatividad a nivel estatal y regional. Se advierten omisiones importantes en los códigos

civiles de las 32 entidades federativas, que exigen reformas para asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer su capacidad jurídica.

En materia de accesibilidad se presenta, en algunos casos, sobrerregulación y desarticulación, pues encontramos criterios disímiles entre normas, reglamentos y guías institucionales en el ordenamiento jurídico a nivel federal, lo cual constituye un obstáculo importante en la atención de este colectivo.

En cuanto a la discapacidad psicosocial, se señaló enérgicamente que la legislación vigente viola el principio fundamental que debe dirigir la atención de personas con este tipo de discapacidad –la integración en la comunidad–, al permitir que vivan en instituciones gubernamentales de manera cotidiana, lo cual da lugar a toda clase de abusos y violaciones de derechos humanos.

## La Comisión Nacional de Derechos Humanos

### *Su labor*

En general se registra entre las OSC una percepción positiva del quehacer de la CNDH: “Las acciones de la CNDH son buenas, tienen impacto, pero marcadamente insuficientes ante una cultura y un gobierno que dice apoyarlo, pero no baja a un nivel suficiente para que ocurra.”

En cuanto al mecanismo de monitoreo, ciertamente significa un paso fundamental para fortalecer la capacidad del Estado para la protección de los derechos humanos de personas con discapacidad; sin embargo, en cuanto a la atención para personas con discapacidad se hizo el señalamiento de que el contacto con las organizaciones de la sociedad civil se ha debilitado desde que se replanteó la línea de acción de la CNDH como instancia rectora del mecanismo de monitoreo de la adhesión a la CDPD y se creara la Dirección General de atención a la discapacidad para este propósito.

En un cuestionario se manifestó inquietud en cuanto a la transparencia en el manejo de los recursos financieros por parte de la CNDH en materia de discapacidad, al registrar inconsistencias entre los reportes de la CNDH y la información que reporta el INAI sobre el financiamiento de los programas.

### *Sus limitaciones*

Las OSC coincidieron en que las acciones de la CNDH en cuanto a la protección de PCD ha sido fragmentada, hace falta una estrategia sistemática y longitudinal. Asimismo, se señaló que la CNDH ha tenido una incidencia limitada en el ámbito de la APF, además de que no se involucra a la Dirección General de Atención a la Discapacidad en cuestiones sustantivas. En este orden de ideas, se hizo el siguiente cuestionamiento:

*[...] mucha gente no está informada de la comisión de derechos humanos o de sus alcances. Han hecho buen trabajo y la comisión en el caso de personas con discapacidad tiene también su oficina de atención a personas con discapacidad, pero creo que ése es uno de los desaciertos de la comisión, el pensar que por ejemplo los problemas de discapacidad deben estar sólo en una oficina, y no en las demás visitadurías.*

Retos principales



En un cuestionario se manifestó que el mecanismo no ha dado muestra de una interacción real con instancias públicas vinculadas a la protección de PCD; asimismo, se externó la preocupación de que la actuación de la CNDH se limite a legitimar ciertas recomendaciones, cuando realmente habría que llevar a cabo un ejercicio de mayor cercanía con la ciudadanía. En un cuestionario se hizo la siguiente recomendación,

*La comisión debería entretener una red de diálogo, una plataforma de trabajo con las comisiones y las procuradurías estatales, y ser justo esos ojos, esta instancia garante de seguimiento, de todo un sistema de seguimiento a las recomendaciones de derechos humanos que nos emiten cada año diferentes comités.*

### *Los agravios*

#### **El conocimiento de los derechos humanos y los derechos violados.**

En la experiencia de las OSC, en cuanto al actuar del gobierno en los ámbitos de educación, salud y trabajo no sólo se desconocen los principios que establece la CDPD, sino que sigue siendo común el estigma, omisión y discriminación de personas con discapacidad. Se registra incompetencia en diversos ámbitos para hacer valer los derechos de este sector, principalmente la falta de sensibilización sobre el contexto de la discapacidad, además de que no hay una política que atienda de forma sistemática las violaciones de derechos humanos con enfoque en la prevención.

Se destacó el contexto de las violaciones de personas con discapacidad intelectual o psicosocial internadas en centros u hospitales psiquiátricos como un caso especialmente grave, en el que cotidianamente se cometen sujeciones, agresiones y abusos. Por la modalidad de operación de estos establecimientos, es complejo identificar cuando se están cometiendo violaciones a los derechos humanos, además de que –en muchos casos– la comunicación no es fácil para personas con este tipo de discapacidades.

#### **Factores que generan los agravios.**

De manera general, los factores que han identificado las OSC a lo largo de su trayectoria, puede resumirse en los puntos que se expusieron en respuesta al cuestionario de seguimiento:

- Inexistentes o ausentes políticas públicas, programas, normatividad en la materia.
- Reducidos o nulos recursos económicos, materiales o humanos para ejecutar programas o acciones.
- Discriminación por acción u omisión, de servidores públicos o particulares.

Las autoridades son omisas a los criterios que establece la CDPD, que comprende una serie de principios y criterios de política pública en diversos ámbitos para asegurar la inclusión de personas con discapacidad. Además de que hay lagunas en la información que se ha generado sobre la población con discapacidad en nuestro país, persiste el modelo de la medicalización y el asistencialismo en las políticas y programas dirigidas a este sector.

En materia de salud mental, es fundamental señalar que no hay una ley de desinstitucionalización, por lo que se ha buscado trabajar con las casas hogar para promover el marco de los derechos humanos. Las personas en condiciones de internamiento por motivos de salud mental experimentan en el caso de nuestro país, de manera general, un contexto de exclusión y deshumanización. Como se expuso en uno de

los cuestionarios, se han registrado casos de abuso sexual, sujeciones forzadas, esterilizaciones forzadas, entre otras violaciones a los derechos humanos.

En otros ámbitos, se señaló que la impartición de educación en general es omisa ante las necesidades de alumnos con discapacidad –desde el diseño de programas académicos hasta el formato de los materiales educativos–. En materia laboral, asimismo, impera la discriminación y la carencia de oportunidades para el desarrollo.

En cuanto a la atención de personas con discapacidad en instancias de gobierno, es común la falta de capacitación, el acondicionamiento deficiente de los espacios y equipo de trabajo para personas con discapacidad, o la falta de accesibilidad de las plataformas digitales.

### *El proceso de la queja*

#### **Su impacto en los colectivos o grupos específicos.**

Es importante señalar que entre estas organizaciones se registra escepticismo ante la efectividad de este mecanismo –pues es considerablemente baja la prevalencia de quejas– por lo que recomiendan en muchas ocasiones optar por la vía jurisdiccional de manera directa, y acudir a la CNDH de manera complementaria –bajo el argumento de que “no tiene dientes”, es decir, que no cuenta con los mecanismos legales necesarios para hacer valer el reclamo de este sector–.

No hay una política clara de promoción de la presentación de la queja, que considere medios accesibles para dar a conocer el mecanismo de denuncia, que se evidencia en las bajas cifras.

En cuanto al proceso de atención de la queja se destacó la importancia de presentar resultados de manera oportuna: “A lo mejor yo estoy convencida de ir a presentar una queja, pero al presentarla resulta que mi queja lleva diez años, y no tengo resultados, ¿cuándo regresarán a presentar otra queja?”.

#### **La presentación de la queja**

Como se mencionó anteriormente, es común la omisión de criterios de accesibilidad en establecimientos de gobierno y formatos para trámites y solicitudes, además de la falta de capacitación entre el personal que brinda atención a la población. En el caso de este sector, debe considerarse que, en muchas ocasiones se requiere del apoyo de un cuidador, quien podría –bajo ciertas condiciones– asumir la representación del quejoso. Asimismo, para quienes se encuentren en condiciones de internamiento involuntario no será posible desplazarse físicamente al sitio para presentar una queja.

Desde la perspectiva de género, se mencionó específicamente la reclasificación que se estableció recientemente en el ordenamiento jurídico, mediante la cual se deja de considerar delito grave la violencia de género (como los feminicidios o delitos sexuales contra menores de edad), como un factor que exacerba la dificultad para denunciar delitos por parte de esta comunidad.

#### **Ventajas y Desventajas**

Las OSC que brindan apoyo a personas que han sufrido violaciones a sus derechos humanos en la mayoría de los casos buscan una resolución pacífica ante un agravio, pero hay casos especiales en los que buscan una mayor visibilización e involucrar a un mayor número de instancias, es usualmente entonces cuando se recurre a la CNDH. En este

sentido, se manifestó en el grupo focal que la CNDH no cuenta con atribuciones adecuadas de seguimiento en relación con sus recomendaciones.

En otros casos, es el propio contexto de las personas con discapacidad el que les impide levantar una queja –como en el caso de personas en condiciones de internamiento involuntario–.

Es por lo anterior que las OSC optan por esta vía de manera complementaria al proceso legal, además de que la instancia a la que acuden regularmente es el CONADIS y CONAPRED.

### *La atención de la queja*

#### **Lo intrínseco**

Entre la población en general predomina una cultura de la discriminación hacia personas con discapacidad, además de un desconocimiento generalizado de los derechos humanos como un marco de protección de personas, como también del actual de la CNDH como instancia protectora de personas en condiciones de vulnerabilidad; es por ello que deben realizarse campañas de sensibilización a nivel federal, en las que se dé a conocer adicionalmente el mecanismo para el levantamiento de quejas y sus alcances.

#### **Lo extrínseco**

Son diversos los obstáculos que enfrentamos para el arraigo efectivo de los criterios que establece la Convención de los Derechos de Personas con Discapacidad en nuestro país, además de que no se conoce en general el quehacer de la CNDH. Además de la falta de infraestructura (desde medidas de accesibilidad física para personas con movilidad limitada, información en formatos especiales, así como capacitación para personal que brinda atención a la población en general), se mencionó específicamente la poca efectividad de la vía no jurisdiccional de protección de personas como un obstáculo para el levantamiento de quejas, así como la necesidad de abreviar los tiempos de emisión de recomendaciones. En palabras de una representante de las OSC, a lo mejor yo estoy convencida de ir a presentar una queja, pero al presentarla resulta que mi queja lleva diez años, y no tengo resultados, ¿cuándo regresarán a presentar otra queja?

El caso de la discapacidad psicosocial destacó nuevamente en este rubro, como se expresó en un cuestionario:

*En el caso del acceso a la justicia, las personas con discapacidad que viven en instituciones no pueden acceder a ésta, ya que su tutela está a cargo del Estado o del director de la institución, quienes son los perpetuadores de los abusos. Asimismo, se encuentran detenidos de manera indefinida en una institución sin conocer los mecanismos de denuncia que les permita denunciar las violaciones de derechos humanos a los que son sujetos.*

### *Seguimiento de la queja.*

#### **Emisión y seguimiento de las recomendaciones.**

Las recomendaciones en sí se estiman valiosas entre las OSC, al ofrecer criterios de actuación para autoridades sustentados en principios de derechos humanos y justicia distributiva; no obstante, en tanto no se logre acompañar este mecanismo con políticas que

exijan a las autoridades a tomar en consideración estos criterios, su impacto estará limitado por factores externos, como la presión de los medios de comunicación o de la comunidad internacional. Como se expresó en un cuestionario,

*No es que tanto sea falta de seguimiento, como que no se encuadra el problema; se han tenido casos de este tipo, en que se cierran expedientes, pero en realidad no se resuelve el problema. Se resuelve el problema inmediato, pero no se llega al fondo del asunto, la idea era generar una política que beneficie a todas las personas con o sin discapacidad, no sólo a la persona que presentó la queja. [...] lo ideal es que la queja funcione por un largo tiempo y evitar que se repita la conducta de discriminación, esto es, que los casos de éxito se repliquen como modelo.*

Además de que se estima que el tiempo de emisión de la recomendación en general es demasiado prolongado; la poca efectividad de la recomendación disuade que se presenten quejas por violaciones de derechos humanos. Al respecto, se manifestó la siguiente observación:

*Al final te llevas una recomendación; para las personas mismas que sufrieron una violación de derechos humanos, nada les asegura o reestablece el derecho violado. Creo que la gente por eso entra en apatía: “voy a ir a presentar mi queja, esperar un largo tiempo y a lo mejor ni siquiera deriva en una recomendación”, lo que en muchos casos genera que la gente no se motive a presentar quejas, que –insisto– es una buena medida. No debe desestimarse la queja, ¡no! Debe presentarse, debe buscarse cómo hacer posible tal derecho, aunque lleve tiempo, aunque lleve un esfuerzo.*

### *Políticas públicas*

Las OSC participan regularmente con instituciones del sector público para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en materia de discapacidad. Cuentan con una experiencia importante en relación con el contexto de las violaciones de derechos humanos del colectivo y han identificado algunos criterios para asegurar la efectividad de las políticas públicas en materia de discapacidad, como la importancia de contar con una asignación presupuestal que posibilite su continuidad.

Uno de los aspectos en los que coinciden estas organizaciones es en la necesidad de realizar campañas de divulgación y sensibilización social sobre el contexto de vulnerabilidad que enfrentan ciertos sectores de la población, como las personas con discapacidad. Asimismo, se destacó la importancia de implementar políticas públicas con un enfoque transversal, especialmente en relación con el género y el fenómeno migratorio que se ha dado recientemente. Al respecto, se hizo la siguiente reflexión en una de las entrevistas:

*No es que sea sólo una instancia o una persona responsable de generar la política de personas con discapacidad, sino que cada instancia tiene que impulsar una acción afirmativa concreta para*

*este colectivo, entonces, así como el sector salud, el sector educativo, el sector jurídico.*

Por otra parte, entre los criterios que se identificaron para el fortalecimiento de políticas públicas en la materia, destacó: contar con recursos humanos capacitados, diseñar o acondicionar espacios con criterios de accesibilidad, así como asegurar la participación ciudadana de los diversos sectores de la sociedad.

Se hizo la sugerencia, asimismo, de fomentar sanciones entre servidores públicos que cometan violaciones de derechos humanos como una medida provisional, o llevar a cabo un sistema de evaluación del desempeño, a fin de mejorar la atención hacia este sector de la población. Al respecto, se hizo la siguiente reflexión:

*No es que lo vayas a sancionar diez años, pero sí una campaña como la del uso del cinturón de seguridad, esto es, que el Estado no tiene que decirme que yo use el cinturón, porque es mi seguridad; en nuestro país, si no usabas el cinturón te ponían una multa y todas las personas lo hacían por miedo a que los castigaran con una multa, hoy en día, ya lo usas por lo que debería ser: por tu seguridad, y por costumbre se ha normalizado.*

En cuanto a personas que viven en instituciones de atención psiquiátrica, es necesario realizar un monitoreo continuo, a fin de prevenir violaciones de derechos humanos, además de impulsar medidas para la desinstitucionalización y reinserción social.

### **Análisis cuantitativo de bases de datos OSC**

Se exploró con cada una de las Organizaciones de la Sociedad Civil que fueron invitadas a participar en la sesión grupal, si llevaban registros de violaciones de derechos humanos o de quejas presentadas ante las Comisiones Estatales o la Comisión Nacional, o cualquier otro registro como son las asesorías que otorgan. Y efectivamente como se vio en la parte cualitativa de este trabajo no llevan registros formales o bases de datos de las distintas tareas que realizan, por ello no se presentan datos en este apartado.

### **Análisis cuantitativo de las quejas**

En la base de datos facilitada por la DGQT se identificaron 471 casos de quejas presentadas por violaciones de DH a personas con discapacidad, de los cuales se hizo una selección de 11 expedientes, que fueron revisados personalmente en las instalaciones de la CNDH. 8 expedientes fueron revisados en la Subdirección de Archivo y tres se integraron como parte de los casos de transversalidad. La distribución de la muestra por año se hizo de la siguiente forma:

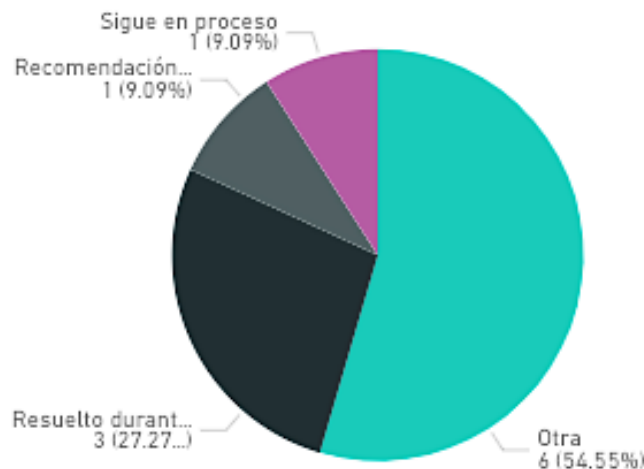
**Gráfica 1.**

**Ilustración 36. Número de expedientes de quejas relacionadas con personas con discapacidad, 2015-2018.**



De los expedientes revisados, 9% sigue en proceso; 9% concluyó con una recomendación; 27% se resolvió durante el procedimiento; asimismo, 9% por fallecimiento del quejoso; 9% por desistimiento del quejoso; 18% no especificaba; 9% se remitió a Comisión Estatal, y 9% no alcanzó resolución por no existir materia, como se muestra en la siguiente gráfica:

**Ilustración 37. Forma de conclusión de expedientes de quejas de las personas de la diversidad sexual, 2015-2018.**



En cuanto a los medios para presentar la queja, hubo un caso de una persona que se presentó físicamente en las instalaciones para levantar la queja; sin embargo, en todos los demás casos se presentó por escrito. Asimismo, en el 57% de los casos fue una persona distinta al afectado quien levantó la queja.

Todos los casos de personas con discapacidad fueron aceptados como presunta queja tras la evaluación inicial. El 46% de los casos se presentaron en contra de omisiones por parte de la autoridad; en 36% de los casos en contra de actos y en 18%, ambos. Uno de los

casos revisados formaba parte de un expediente de acumulación, que comprendía otros diez casos semejantes. De los 11 casos revisados, 10 hacían referencia a eventos pasados, pero en un caso se trataba de una violación que estaba teniendo lugar.

En cuanto a los casos de transversalidad, se identificó en la muestra que había con otros grupos, como menores de edad, desplazados internos, indígenas, persona de la comunidad LGBTTTI, personas en reclusión y adultos mayores.

Asimismo, la relación de derechos identificados y hechos violatorios que se registró en el caso de personas con discapacidad fue la siguiente:

**Ilustración 38. Derechos violados**

Derecho a la Protección De la Salud	Abandono del paciente
Derecho a la Educación	Omitir proveer de instalaciones y materiales adecuados al servicio educativo
Derecho a la Educación	Prestar indebidamente el servicio de educación
Derecho a la Igualdad	Omitir prestar atención medica
Derecho a la Igualdad	Omitir respetar los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad
Derecho a la Integridad y Seguridad Personal	Trato cruel, inhumano o degradante
Derecho a la Legalidad	Incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de este, así como para las visitas domiciliarias
Derecho a la Propiedad o Posesión	Apoderarse de un bien mueble sin el consentimiento del propietario, sin que exista causa justificada
Derecho a la Protección De la Salud	Negligencia médica
Derecho a la Protección De la Salud	Omitir proporcionar atención médica
Derecho a la Protección De la Salud	Realizar deficientemente los trámites médicos
Derecho a la Seguridad Jurídica	Dilación en el procedimiento administrativo
Derecho a la Seguridad Jurídica	Efectuar una detención sin contar con la orden correspondiente, fuera de los casos de flagrancia
Derecho a la Seguridad Jurídica	Emplear arbitrariamente la fuerza publica
Derecho a la Seguridad Jurídica	Faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones
Derecho a la Seguridad Jurídica	Obstaculizar o negar las prestaciones de seguridad social a que se tiene derecho

Derecho a la Seguridad Jurídica	Omitir brindar atención medica y/o psicológica de urgencia
Derecho a la Seguridad Jurídica	Omitir brindar protección a personas que lo necesiten
Derecho a la Seguridad Jurídica	Omitir brindar protección y auxilio
Derecho a la Seguridad Jurídica	Omitir custodiar, vigilar, proteger, establecer medidas cautelares y/o dar seguridad a personas
Derecho a la Seguridad Jurídica	Omitir dar información al inculpado sobre quién y de qué delito se le acusa, así como el procedimiento en general
Derecho a la Seguridad Jurídica	Omitir notificar a la familia o conocidos sobre el arresto, detención, traslado, lugar de custodia, estado físico y psicológico, así como su situación jurídica
Derecho a la Seguridad Jurídica	Omitir observar los plazos que fija la ley en el procedimiento al ministerio publico
Derecho a la Seguridad Jurídica	Practicar de manera negligente las diligencias
Derecho a la Seguridad Jurídica	Prestar indebidamente el servicio publico
Derecho a la Seguridad Jurídica	Retardar el trámite de la denuncia
Derecho a la Seguridad Jurídica	Retardar o entorpecer la función de investigación o procuración de justicia
Derecho al trato digno	Acciones y omisiones que transgreden los derechos a los migrantes y de sus familiares
Derecho al trato digno	Omitir brindar atención medica y/o psicológica de urgencia
Derecho al trato digno	Omitir brindar protección y auxilio
Derecho al trato digno	Omitir respetar los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad mental
Derecho al trato digno	Privar a un menor de cuidados continuos
Derecho al trato digno	Trata de personas

Las autoridades señaladas en estos casos fueron las siguientes:

**Ilustración 39. Autoridades señaladas**

Centro federal de readaptación social N° 14 Cps Durango
Comisión ejecutiva de atención a víctimas
Fiscalía general del estado de Tabasco
Gobernador constitucional del estado de Guerrero



Gobernador constitucional del estado de Hidalgo
H. Ayuntamiento de ciudad Altamirano, Guerrero
Instituto mexicano del seguro social
Policía federal de la secretaria de gobernación
Procuraduría general de justicia del Estado de México.
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Relaciones Exteriores
Sistema estatal para el desarrollo integral de la familia de Hidalgo
Sistema estatal para el desarrollo integral de la familia de Sonora

El proceso de atención de la queja por parte de los visitantes es comprensivo y brindan seguimiento de manera personal hasta la conclusión del proceso, mediando la relación entre las partes involucradas, recabando evidencia y notificando sobre los avances de manera periódica, en algunos casos por varios meses. En los expedientes de acumulación se ponen en relación casos con elementos comunes, con la finalidad de agilizar el proceso para dar respuesta a una problemática.

En relación con la duración del proceso de atención a la queja, se encontraron los siguientes datos por tipo de proceso:

Tipo de conclusión	Tiempo promedio de conclusión	Número de expedientes
Durante el trámite respectivo	<b>101 días</b>	<b>2</b>
Orientación	<b>208 días</b>	<b>2</b>
Inconcluso	<b>n/e</b>	<b>2</b>
Falta de interés procesal del quejoso	<b>28 días</b>	<b>1</b>
Desistimiento del quejoso	<b>376 días</b>	<b>1</b>
Acumulación	<b>101 días</b>	<b>3</b>

## Hallazgos

Hallazgos de las reuniones con las visitadurías

### *Hallazgos y conclusiones de las reuniones con la Dirección General de Atención a la Discapacidad*

Los ejes que guían el actuar de la Dirección General, en línea con los principios establecidos en la CDPD –promoción, protección y supervisión–, han permitido desarrollar una plataforma de operación sólida para impulsar la protección de los derechos humanos de este colectivo. En este sentido, destaca la instrumentación del mecanismo de monitoreo de

la CDPD, una iniciativa que busca contribuir a la armonización de las normas estatales con este tratado internacional, mediante la coordinación de los organismos protectores de derechos humanos en las entidades federativas en nuestro país.

En los informes emitidos anualmente por la dirección, se da cuenta de una ambiciosa agenda de trabajo, que implica una participación continua con órganos de gobierno e instancias de educación superior, para llevar a cabo actividades de capacitación y difusión, además de brindar atención personalizada a personas con discapacidad. Sin menos cabo de lo anterior se identificaron, tanto en las reuniones de trabajo con OSC como en el trabajo de gabinete, importantes áreas de oportunidad para fortalecer la operación de esta Dirección.

En primera instancia, se identificó que no se involucra suficientemente a la Dirección General de Atención a la Discapacidad en los otros programas y actividades de la CNDH, a fin de asegurar en todo caso la protección de este colectivo.

Ante las necesidades de capacitación de servidores públicos, especialmente en las propias instancias de protección de derechos humanos, tanto a nivel federal como estatal, a fin de brindar una atención respetuosa de las necesidades de las personas con discapacidad, esta dirección carece del recurso humano suficiente para promover la mejora continua del proceso de atención de este sector en las instancias del sector público.

En cuanto a las líneas de acción desarrolladas para la atención de personas con discapacidad se estiman oportunas; sin embargo, resulta fundamental promover una mayor sinergia con las OSC, a fin de asegurar su impacto en la población.

Deben ensayarse nuevas vías de difusión de la labor de la CNDH como mecanismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos y el proceso de denuncia, a fin de que la información esté al alcance de quienes más la requieren, considerando formatos adecuados –información en Sistema Braille, Lengua de Señas Mexicana, lectura fácil, medios electrónicos con accesibilidad digital, entre otros medios–.

A partir del Diagnóstico que se realizó sobre el contexto de la atención de denuncias de PCD se hicieron los siguientes hallazgos:

- La incorporación de México a la Convención de los Derechos de Personas con Discapacidad representa un elemento clave para reforzar el marco normativo nacional y establecer criterios puntuales para el desarrollo de políticas públicas enfocadas en la protección de este sector social.
- El mecanismo para el monitoreo de la CDPD representa un avance significativo para avanzar las disposiciones establecidas en este tratado a nivel Federal para la protección de sus derechos fundamentales.
- Se cuenta con capacidad instalada en cada una de las entidades federativas para la operación como nodo del mecanismo general, algunas con buenos resultados.
- Las acciones y programas de la CNDH cuentan con un buen sustento y dan cuenta de una labor eficiente.
- La CNDH cuenta con vinculaciones estratégicas para la promoción, protección y supervisión de derechos humanos con los sectores público, privado y social.
- A nivel federal se ha establecido un número considerable de asociaciones de personas con discapacidad que promueven los derechos de este colectivo y apoyan el levantamiento de denuncias.

## Hallazgos de las entrevistas grupales con las OSC

En el caso de la atención a personas con discapacidad la vía no jurisdiccional ha demostrado ser una vía muy poco efectiva, pues son muchos los rezagos y omisiones que se pueden encontrar hoy en día en el contexto nacional. Antes que atender quejas, resulta fundamental establecer una atención sistemática y longitudinal, a fin de lograr un cambio profundo o estructural.

El apoyo a personas con discapacidad en el país está desarticulado, además de que en muchos casos es de tipo asistencialista. Es por lo anterior que debe establecerse un mecanismo de evaluación y monitoreo de programas, no hay indicadores, no se mide el impacto y no se rinden cuentas.

En México faltan incentivos para elevar la calidad de los servicios de atención, lo cual constituye un obstáculo importante pues en muchos casos se requieren servicios altamente personalizados.

Un punto en el que coinciden las OSC es que no se está implementando un modelo transversal para la atención de la discapacidad, sino que se han llevado a cabo esfuerzos aislados en diversos ámbitos.

Como se ha señalado anteriormente, las condiciones de vida y la integración social de personas con discapacidad no dependen sino del contexto cultural de una población. En este sentido, la participación de las OSC en la protección de este colectivo en nuestro país ha resultado fundamental, como impulsores del cambio de paradigma del asistencialismo hacia el modelo de protección de derechos humanos –en el que se reconoce la obligación del Estado de promover la inclusión social de este colectivo–.

Al respecto, las OSC contribuyen con los sectores público y privado a nivel federal, a fin de resolver las inequidades que enfrenta este grupo, especialmente en relación con la educación, el empleo y el acceso a servicios de salud. En cuanto a su labor destaca el trabajo de red y la coordinación entre organizaciones dedicadas a distintos tipos de discapacidad –en algunos casos inclusive cuentan con vinculaciones a nivel internacional con otras asociaciones civiles–, con el objeto de contribuir a resolver los diversos factores que obstaculizan el ejercicio de personas con discapacidad de sus derechos humanos, considerando el contexto de la población y las necesidades de este sector.

A pesar de que se reconocen avances importantes –como la ratificación del CDPD–, se señalaron importantes deficiencias en el actuar del gobierno a nivel federal para establecer una política integral y sistémica, que contemple a los actores involucrados de cada sector gubernamental con los recursos financieros, humanos y logísticos requeridos para la integración de este sector, no sólo en relación con los ámbitos en los que se presenta discriminación de manera persistente, sino en lo que refiere a la atención y seguimiento de las recomendaciones que emite la CNDH, como también las sanciones a quienes cometen violaciones de derechos humanos. Sobre esto último, se realizarían propuestas específicas, como la condición de aprobar un examen de conocimiento sobre la CDPD para ocupar cargos en ámbitos específicos o el desarrollo de un sistema de puntuación que se diera a conocer en periodos de elecciones.

Asimismo, se hizo la recomendación de generar una base de conocimiento y experiencia en relación con la atención de las denuncias a nivel federal para la mejora continua del

proceso, considerando especialmente los pocos casos relacionados con discapacidad, así como fortalecer las políticas de prevención de violaciones de derechos humanos.

Entre los desafíos para la promoción de los derechos humanos de personas con discapacidad que mencionaron las OSC, se destacó el rezago de las instituciones de salud y rehabilitación para la atención de la discapacidad psicosocial. Es notable la contribución de las organizaciones en relación con la visibilización de la vulnerabilidad de personas con esta condición, una problemática ante la cual el gobierno cuenta con una preparación deficiente. En nuestro país es todavía común encontrar instituciones que albergan personas con esta condición, a quienes no sólo se les priva de servicios de rehabilitación, sino de condiciones dignas de vida –lo cual contraviene la normatividad en la materia–.

En cuanto a la operación de las OSC, se identificó la falta de sistematización en la atención del colectivo, pues las bases de datos que generan sobre las quejas por presuntas violaciones de derechos humanos –en los pocos casos en que se aplica– no cuentan con la calidad necesaria para un análisis más profundo. Al respecto, se hizo la recomendación a las OSC de implementar mecanismos para sistematizar la información que se genera, como una vía para mejorar la atención que se ofrece a este colectivo.

Se señaló la incapacidad para atender problemas de salud mental por parte del Estado mexicano como uno de los principales desafíos en el contexto actual de nuestro país. Persisten desafíos en este ámbito, como asegurar el acceso a servicios de rehabilitación para personas en lugares de alta marginación, o bien el hecho de que, en muchos casos, el equipo médico no observa criterios de accesibilidad.

Entre los obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad para el goce de sus derechos, se hizo hincapié en los siguientes aspectos:

- El gobierno no respalda efectivamente las recomendaciones de la CNDH, lo cual merma considerablemente su impacto.
- Se identifica desarticulación y fraccionamiento en relación con las políticas públicas dirigidas a la promoción y protección de los derechos humanos de este sector social.
- Poco avance en relación con la armonización de normatividad a nivel estatal y regional con la CDPD.
- A nivel federal todavía pueden encontrarse omisiones importantes en cuanto a criterios de accesibilidad en el diseño de los espacios públicos, o en los mecanismos de participación, así como la falta de preparación de quienes brindan atención a la población en instancias de gobierno, de acuerdo con el contexto de cada una de las entidades federativas.
- El hecho de que no se ha nombrado en tanto tiempo un titular de CONADIS es una muestra de la omisión en que se tiene a este grupo por parte del gobierno.
- En años recientes se ha dado un distanciamiento entre algunas OSC reconocidas de personas con discapacidad en este campo y la DGAD de la CNDH.
- Las políticas públicas enfocadas en la protección de este sector de la población no consideran el cuidado del cuidador.
- En cuanto a la discapacidad psicosocial, la legislación vigente en algunas entidades federativas viola el principio fundamental que debe dirigir la atención de personas con este tipo de discapacidad –la integración en la comunidad–, permitiendo que vivan en instituciones gubernamentales de manera cotidiana, lo cual da lugar a toda clase de abusos y violaciones de derechos humanos.

- Hay un rezago importante en la capacidad del Estado para atender problemas de salud mental a nivel federal, además de que su prevalencia va en aumento.
- Los derechos humanos de personas con discapacidad es un tema que no cuenta con atractivo social entre la población en general.

#### Hallazgos de la revisión de expedientes

- En algunos casos se encontró que los expedientes no cuentan con la información de manera íntegra para llevar a cabo una adecuada revisión (en ocasiones se incluyen innecesariamente duplicados y copias de documentos irrelevantes para el análisis del caso; no se registraban actas circunstanciadas en unos casos, y en otros se omitía la evidencia de la atención brindada).
- En relación con el tiempo de atención, en más de la mitad de los casos revisados tomó más de 100 días la conclusión de la queja y se encontró uno en el cual el proceso conllevó más de un año hasta su conclusión.
- La acumulación de expedientes en ocasiones no guarda coherencia lógica, pues no siempre se identifica similitud entre los casos o las autoridades involucradas.
- No es operativa la clasificación de derechos humanos que se establece en reglamento y manuales de procedimientos.
- No se incluyen en todos los casos copias de las actas circunstanciadas que se mencionan en los expedientes.
- En muchos casos la evidencia sobre la comunicación entre la CNDH y las partes no se registra con suficiente cuidado.
- No en todos los casos se cuenta con un registro secuencial de las acciones de la CNDH, lo cual impide conocer claramente cómo se hizo el seguimiento.

## Recomendaciones

### Recomendaciones de las entrevistas con las visitadurías

#### *Recomendaciones para fortalecimiento de la DGAD*

- Con la finalidad de consolidar la protección de grupos vulnerables, como las personas con discapacidad se debe poner mayor énfasis en la coordinación entre DGAD y comisiones de derechos humanos estatales.
- La información que se obtiene del análisis de los expedientes de denuncia representa un insumo estratégico para mejorar los programas, políticas y estrategias para garantizar los derechos humanos de personas con discapacidad en diversos ámbitos.
- Es oportuno evaluar la posibilidad de introducir modificaciones a la legislación para reforzar las atribuciones de la CNDH en relación con el seguimiento de los casos, así como endurecer las sanciones contra servidores públicos que cometan violaciones de derechos humanos.
- En cuanto a las políticas públicas dirigidas a este sector, es necesario que los criterios propuestos estén alineados a una estrategia transversal, en el marco de la CDPD, y que estén señaladas claramente las instancias responsables.
- Debe medirse y publicarse el impacto de las recomendaciones, a fin de que tengan mayores consecuencias.
- La armonización del CDPD con el marco normativo de las entidades federativas, es sólo uno de los primeros pasos, después se requiere el establecimiento de

programas, reglas de operación, presupuestación y seguimiento a la ejecución y resultados.

- Es oportuno fortalecer la estrategia para visibilizar la CDPD –como medida para aumentar el número de quejas por parte de este sector de la población–, así como también dar difusión a testimonios de personas que acometieron el proceso de denuncia y obtuvieron una resolución efectiva, por supuesto con apego a la Ley general de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.
- Deben fortalecerse la atención de menores de edad con discapacidad, a fin de contribuir a potencializar su desarrollo, considerando especialmente las intervenciones a edades tempranas.
- No sólo deben impulsarse políticas transversales para la protección de este colectivo, sino fomentar una atención especializada en las instancias de gobierno correspondientes, en la que se considere el contexto específico de cada individuo.
- A fin de conocer el contexto de los derechos humanos de este sector de la población se debe consolidar el trabajo de red del Mecanismo, con la finalidad de identificar oportunamente los desafíos que se presentan en las entidades federativas.
- Considerando los obstáculos que enfrenta este colectivo para acometer el proceso de denuncia, se sugiere considerar medidas especiales para que se puedan presentar denuncias por medio de la página web.
- En relación con la crisis en materia de migración, se debe mantener contacto con albergues y refugios de migrantes para documentar la experiencia y el trato que recibe este sector por parte de autoridades mexicanas, a fin de proteger los derechos humanos de migrantes, quienes sufren un impacto psicosocial significativo en el proceso de tránsito.

En cuanto a criterios para mejorar la atención de personas con discapacidad psicosocial, destacan las siguientes consideraciones:

- Se debe reforzar la figura del consentimiento informado en la atención psiquiátrica.
- Considerando las condiciones de vulnerabilidad que implica la institucionalización – por la naturaleza de este mecanismo–, debe emplearse únicamente como último recurso, estableciendo un plazo determinado y documentando las condiciones bajo las que se lleve a cabo, así como contar con la supervisión de una instancia imparcial.
- Por ningún motivo debe designarse a personal de una institución de atención psiquiátrica como tutor de un paciente.

### Recomendaciones de las entrevistas grupales con las OSC

Fueron numerosas las recomendaciones que se expresaron tanto en la reunión *in situ*, como en los cuestionarios de seguimiento. A continuación, se presentan las sugerencias que se expresaron en este ejercicio.

Considerando las dificultades que enfrentan las personas con discapacidad en relación con la movilidad y accesibilidad de espacios públicos y edificios de gobierno, la CNDH debería establecer criterios para que se pueda presentar la queja por medio de la página web.

Las OSC, asimismo, coinciden en que hay necesidad de educar no sólo a los servidores públicos, sino a las propias instancias de derechos humanos en lo que refiere a la CDPD, para que estén familiarizados con las especificidades de cada tipo de discapacidad, a fin

de asegurar el respeto a los derechos humanos en el ámbito de su competencia, así como contribuir a generar una cultura de la inclusión y pluralidad.

A fin de mejorar el desempeño de servidores públicos se realizaron dos propuestas: por una parte, exigir que funcionarios públicos aprueben un examen sobre conocimiento de la CDPD para ocupar cargos en ámbitos específicos y, por otra, desarrollar un sistema de puntuación para servidores públicos que habrá de difundirse en periodo de elecciones, en el que se consideren las acciones realizadas para contribuir a la protección de este colectivo.

En relación con el desconocimiento de la operación de la CNDH y su quehacer en relación con las PCD, es fundamental desarrollar una campaña de difusión dirigida a población con discapacidad para brindar información en formatos adecuados –información en Sistema Braille, Lengua de Señas Mexicana, lectura fácil, medios electrónicos con accesibilidad digital, entre otros medios–, que tenga injerencia sobre su vida cotidiana, con el objeto de que conozcan sobre sus derechos, así como el proceso de denuncia ante un abuso o violación a los derechos humanos.

En cuanto al financiamiento, se señaló que no debe encausarse hacia la perpetuación de instituciones, sino a la generación de programas que incidan sobre la calidad de vida de este grupo. Es por lo anterior que la evaluación de los estrategias y programas en materia de atención a la discapacidad resulta tan importante, pues permite identificar las fortalezas y debilidades para hacer ajustes.

Se sugirió implementar una estrategia para visibilizar la Convención –como una medida efectiva para aumentar el número de quejas por parte de este sector de la población–, así como también dar difusión a casos que no han sido mediatizados.

La CNDH tendría que concientizar sobre la vulnerabilidad de las personas con discapacidad, a fin de generar una franquicia social y un movimiento cultural de aceptación social e inclusión plena. Al respecto, se hizo la siguiente consideración,

*En relación con la queja y el proceso de levantamiento, Lo más importante tendría que ser una buena campaña en medios de difusión, aprovechar, por ejemplo, estas instancias hablando de un tema público, pues tienen a su alcance videos, redes sociales, infografías, plataformas, programas; invitar más a la gente, pero además dar a conocer casos de éxito.*

Considerando que en los casos de internamiento involuntario de pacientes psiquiátricos no es posible que se lleve a cabo una denuncia –por la naturaleza misma de esta práctica–, se destacó la importancia de asegurar la supervisión de una instancia imparcial.

Las recomendaciones, por una parte, deben abocarse efectivamente al fondo del problema y transformarse en políticas públicas alcanzables y con recursos financieros específicos; en caso contrario, no serán más que una medida superficial. Por otra parte, se debe agilizar el proceso de emisión de recomendaciones para atender la problemática emergente de manera oportuna.

En muchos casos, mediante la emisión de recomendaciones o la atención de quejas llega a atenderse el problema inmediato, pero no se resuelve el contexto que da lugar al problema

en sí. Es por lo que debe darse seguimiento al proceso de queja hasta su cumplimiento, a fin de generar una política que contribuya a prevenir la reincidencia de contextos de discriminación y violación de derechos humanos en general.

En este sentido, se hizo la recomendación, por una parte, de revisar las atribuciones de la CNDH con el objeto de que pueda brindar apoyo para agilizar procesos, o bien brindar acompañamiento a personas ante instancias jurídicas o legales, asegurando, asimismo, que las personas con discapacidad se vean plenamente asistidas para interactuar en la implementación de quejas; por otra, se señaló que deben introducirse modificaciones en el reglamento de la CNDH a fin de consolidar la rectoría de la DGAAD en la materia, con el objeto de que pueda incidir efectivamente al interior de la propia CNDH en los casos que se requiera.

A fin de fortalecer las Comisiones Estatales y que puedan llevar a cabo sus funciones como parte del mecanismo de supervisión de la CDPD, así como ejercer presión sobre los gobiernos locales, se sugiere crear una instancia análoga a la Dirección general de atención a la discapacidad en cada una de las entidades federativas.

En cuanto a la participación con OSC de discapacidad y de otros dominios, es importante mantener una vinculación activa con la finalidad de generar políticas incluyentes y programas de capacitación para servidores públicos que atiendan las necesidades de la población, con especial consideración de la discapacidad.

En cuanto al contexto de las violaciones de DH, se hicieron las siguientes consideraciones. En materia de educación, resulta indispensable implementar un modelo incluyente, que contribuya a que los todos los niños, niñas ya adolescentes puedan desarrollar su potencial, no meramente a cubrir una serie de estándares. Asimismo, desde las escuelas deben incluirse cuestiones de responsabilidad social y derechos humanos.

Por otra parte, resulta indispensable consolidar la atención de buena calidad en la primera infancia. Al respecto, se hizo la siguiente consideración,

*Si nosotros invertimos en la primera infancia, y en la primera infancia con discapacidad, podemos revertir muchas situaciones, incluso de gasto económico de impacto para las familias, porque tenemos diagnósticos certeros, procesos de atención, rehabilitación adecuada; y es en la primera infancia cuando además podemos aprovechar justo la plasticidad cerebral y muchos recursos que tienen las niñas y los niños para que su lugar en la sociedad pueda de verdad cambiarse completamente.*

Considerando el contexto de abuso que ha representado para nuestro país el caso de personas con discapacidad psicosocial, por ningún motivo debe permitirse que se designe al director o directora de una institución de atención psiquiátrica como tutor de un paciente.

Por otra parte, en cuanto a las políticas de atención a personas con discapacidad, debe considerarse no sólo la perspectiva de los familiares, sino especialmente el cuidado del cuidador, pues conlleva un desgaste importante esta labor, por lo que también debe considerarse la vulnerabilidad de esta figura.



Coinciden las OSC en señalar la falta de un enfoque transversal en la atención de la discapacidad por parte del gobierno federal. Al respecto, “no es que sea sólo una instancia o una persona responsable de generar la política de personas con discapacidad, sino que cada instancia tiene que impulsar una acción afirmativa concreta para este colectivo, entonces, así como el sector salud, el sector educativo, el sector jurídico.”

En este sentido, la discapacidad debe abordarse no sólo de manera transversal, sino casuística, considerando las especificidades de cada persona en su contexto. Es por lo anterior que deben considerarse los criterios de la CDPD como guía para la atención de este sector, pues comprende lineamientos para orientar la actuación de servidores públicos de acuerdo con el tipo de discapacidad, así como el acondicionamiento de espacios públicos, con el propósito de contribuir a resolver los obstáculos que enfrenta este grupo en diversos ámbitos.

Bajo este concepto, se hizo la propuesta de generar una red de información y monitoreo que permita analizar las características de este sector de la población –como la prevalencia de las violaciones en diversos ámbitos, o la relación entre pobreza y discapacidad–.

Una de las OSC refirió la buena experiencia que han tenido al adoptar el enfoque de la *imperfecionalidad* (un concepto que se retoma de la teoría feminista), en la colaboración con otras OSC enfocadas en otras áreas, para mejorar el proceso de recopilación de información y brindar recomendaciones de índole transversal.

En relación con la crisis humanitaria que se vive en el país en materia de migración, se mencionó la importancia de mantener contacto con albergues y refugios de migrantes para documentar la experiencia y el trato que recibe este sector por parte de autoridades mexicanas, con el propósito de visibilizar el impacto psicosocial del fenómeno migratorio – pues está en aumento el número de personas que desarrolla trastornos emocionales graves a raíz de este contexto de movilidad–.

Por último, es importante también mencionar que muchas de las recomendaciones de estas organizaciones están contempladas ya en el marco normativo de nuestro país; sin embargo, debe brindarse un mayor impulso para asegurar su cumplimiento. En este sentido, se mencionaron, entre otros aspectos:

- Asegurar la operación del mecanismo en las entidades federativas en coordinación con las comisiones estatales
- Consolidar la función de acompañamiento de la CNDH y comisiones estatales en caso de levantamiento de denuncias, mediante capacitación al personal que atiende a la población en general
- Establecer mecanismos específicos para el seguimiento de las recomendaciones hasta su cumplimiento, además de emplear el conocimiento que se genere como insumo para fortalecer la prevención de violaciones de derechos humanos
- Reforzar las campañas de difusión para dar a conocer el quehacer de la CNDH y comisiones estatales, brindando información relevante sobre el proceso de levantamiento de denuncia.
- Consolidar vínculos con OSC.

#### Recomendaciones de la revisión de expedientes

- Los expedientes deben contar con información suficiente para la revisión, omitiendo duplicados y documentos innecesarios.

- A pesar de la complejidad de este proceso –al implicar la vinculación con diversas partes–, resulta fundamental identificar áreas de oportunidad para mejorar la eficiencia de la atención, como se indicó en la participación OSC.
- A pesar de que pueda implicar dificultades adicionales, es necesario recabar la experiencia de toda persona afectada por la acción u omisión de una autoridad. Al respecto, en los expedientes consultados de quejas relacionadas con la atención de la discapacidad, se identificó la elevada prevalencia del medio escrito –a pesar de que se han establecido medidas adicionales para iniciar el proceso–. En algunos casos no se pudo recabar de manera directa la información requerida para el seguimiento del caso por las condiciones materiales de la parte afectada, en otros se trataba con personas actuando en representación de un familiar, como es el caso de los menores de edad; éstas son dos instancias que ilustran algunas de las dificultades para evaluar el contexto de vulnerabilidad de una persona, lo cual limita considerablemente la efectividad de la intervención de la CNDH.
- Sistematizar la información recabada en la atención de quejas a fin de fortalecer las estrategias de prevención de violaciones de DH, tomando en cuenta la incidencia de violaciones y el contexto en el que tienen lugar los hechos.

## Conclusiones

En la actualidad el margen de desigualdad social en nuestro país es demasiado pronunciado, lo cual pone en entredicho el estado de los derechos humanos, la democracia y la gobernanza. Son numerosas las deficiencias estructurales en la democracia contemporánea de México, en donde impera una distribución inequitativa de recursos, violaciones frecuentes al estado de derecho constitucional, como también crisis en la representación política y la ingobernabilidad en múltiples regiones del país. Ante la falta de capacidad del Estado para garantizar derechos políticos, económicos y sociales, ha aumentado en el índice de marginación y desigualdad de ciertos grupos de la población, exacerbando la escasez de oportunidades de acceso a buenas condiciones de vida.

La ratificación de tratados internacionales de derechos humanos, si bien posee implicaciones jurídicas y políticas para los países que incumplen, por sí sola no se traduce en un margen más amplio de protección de derechos; este proceso sólo constituye un primer paso y, en muchos casos, no implica sino una mayor visibilidad de los abusos. Así, resulta indispensable, por una parte, crear conciencia sobre las violaciones de derechos humanos a nivel nacional, lo que implica compromisos presupuestarios para el monitoreo, supervisión y retribución por parte de las instituciones, promoviendo el cambio social por medio del reconocimiento de las exigencias de derechos humanos y el empoderamiento de los grupos en condiciones de vulnerabilidad.

En toda democracia, la participación de la sociedad en la resolución de problemas públicos constituye un elemento clave para la establecer la gobernabilidad. En el caso de la protección de los derechos humanos de personas con discapacidad, las organizaciones de la sociedad civil han jugado un rol crucial como elemento de presión para que el gobierno brinde una respuesta adecuada para la atención de las violaciones de derechos humanos, además de contribuir a la actualización del ordenamiento jurídico para la protección de personas en condiciones de vulnerabilidad, entre muchos otros aspectos.

En el caso de la atención a personas con discapacidad la vía no jurisdiccional ha demostrado ser una vía muy poco efectiva, pues los números no concuerdan con el contexto actual de este sector en nuestro país, en el que encontramos rezagos y omisiones

graves, especialmente en los estados en los que se registran mayores índices de pobreza. La atención de quejas constituye un proceso positivo, pues permite establecer una base de conocimiento para la mejora sistemática de los servicios que se ofrecen; sin embargo, la baja prevalencia de denuncias de violaciones de derechos humanos en el caso de personas con discapacidad ha mermado significativamente la efectividad de este mecanismo de protección.

El eje de la deliberación en torno a la discapacidad y los derechos de este grupo se ha centrado en la dicotomía entre los modelos médico y social. En el modelo médico, liberar a las personas de la disfunción biológica es el enfoque recomendado para aliviar la carga de esta condición; mientras que el modelo social propone que combatir la estigmatización y exclusión que sufren las personas discapacitadas como la vía más efectiva. Al respecto, debemos considerar que las condiciones que determinan la discapacidad comprenden aspectos biológicos como sociales, por lo que una intervención adecuada tendrá que hacer balance de estos elementos en cada caso a fin de mejorar las condiciones de vida de las personas.

A lo largo del análisis cualitativo y cuantitativo se identificaron importantes barreras para personas con discapacidad –dependiendo del tipo– en el ejercicio de sus derechos humanos, no sólo en cuanto a la posibilidad de acometer exitosamente el proceso de denuncia, o la movilidad y accesibilidad de espacios públicos y edificios de gobierno, sino en cuanto a la participación social y pertenencia a una comunidad. En este mismo orden de ideas, no puede omitirse el hecho de que impera una cultura de la legalidad débil en nuestro país o una confianza baja en las instituciones públicas; como también un contexto de violencia normalizada hacia la mujer, o la crisis migratoria que se ha desatado recientemente con la llegada de numerosos grupos provenientes de Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Considerando que los primeros años de vida constituyen un periodo crucial para el desarrollo de una persona, la detección oportuna de una deficiencia biológica constituye una técnica crucial a fin de establecer medidas adecuadas para que un individuo pueda alcanzar su máximo potencial. Asimismo, en materia de educación resulta fundamental implementar a nivel federal un modelo incluyente desde preescolar, que contribuya al desarrollo integral de este grupo etario.

En relación con la discapacidad intelectual o psicosocial –que sufre un mayor grado de estigmatización que la de tipo motriz o físico–, son profundas las deficiencias que se presentan en nuestro país: escasa o nula información de fácil acceso sobre la salud mental por parte de las instancias implicadas, falta de profesionales con especialización en el área, así como la estigmatización que de manera cotidiana sufren hombres y mujeres que tengan alguna condición de salud mental en México. Asimismo, destaca el desafío que representa la operación de centros o albergues en los que viven personas con este tipo de discapacidad en las entidades federativas, lo cual representa en sí una violación a los derechos humanos.

Para la provisión de garantías sociales resulta indispensable, por una parte, crear conciencia sobre las violaciones de derechos humanos a nivel nacional, lo que implica compromisos presupuestarios para el monitoreo, supervisión y retribución por parte de las instituciones, promoviendo el cambio social por medio del reconocimiento de las exigencias de derechos humanos y el empoderamiento de los grupos en condiciones de vulnerabilidad; pero por otra parte, este esfuerzo debe complementarse con el establecimiento de

mecanismos de reparación claros y ampliamente difundidos, como elemento central para la rendición de cuentas de diversas agencias y ramas del gobierno, como también proveedores de servicios.

Por otra parte, no sólo son deficientes las sanciones a quienes cometen violaciones de DH, sino que no se incentiva adecuadamente la calidad de los servicios de atención, pues en muchos casos no se brinda la capacitación necesaria o no se cuenta con la infraestructura requerida para este fin. Es necesario replantear las vías para ejercer presión sobre las autoridades para que cumplan sus compromisos en esta materia, a fin de resolver la desconfianza en las instituciones públicas.

En cuanto al desconocimiento del quehacer de la CNDH en la atención de este sector, se hizo la recomendación de hacer divulgación de casos de éxito –manteniendo siempre un apego irrestricto a las disposiciones de la Ley general de datos personales en posesión de sujetos obligados– como una medida para fomentar una mayor cercanía con la población en general.

Considerando los rezagos que se presentan en las entidades federativas, resulta fundamental fortalecer a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos para cumplir con las funciones que establece el Mecanismo de monitoreo de la CDPD. En este orden de ideas, se deben introducir reformas en los códigos civiles de la mayoría de las entidades federativas, a fin de asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer su capacidad jurídica; asimismo, deben homologarse criterios en el ordenamiento jurídico a nivel federal en materia de accesibilidad para asegurar la accesibilidad de los espacios públicos y participación social de este sector.

Entre los criterios mínimos para valorar la efectividad de una intervención dirigida a mejorar el estado de derecho de personas con discapacidad, se deben considerar no sólo el número de personas beneficiadas, sino la mejora en las condiciones materiales (políticas institucionales, calidad de los servicios), representatividad social y empoderamiento político (participación en la toma de decisiones), así como en el contexto cultural en general (conceptualización y valores).

Es importante señalar que las recomendaciones emitidas en 2017 por el comité de la ONU sobre el caso de nuestro país en relación con la CDPD, si bien se han dado avances significativos, guardan vigencia hoy en día. Son numerosos los rezagos en las entidades federativas, en las que encontramos programas de apoyo que no cuentan con un seguimiento adecuado, además de que es frecuente todavía el enfoque asistencialista.

A continuación, se sintetizan los puntos principales identificados como resultado del trabajo de gabinete, participación con OSC y entrevistas con DGAD.

## GOBIERNO

- No se respaldan las recomendaciones de la CNDH por parte del gobierno en general, ni cuenta este órgano con las atribuciones para un seguimiento adecuado.
- No hay sistematización ni transversalidad en las políticas públicas dirigidas a este sector.
- Avance incipiente en relación con la armonización con la CDPD a nivel federal.
- Omisión de criterios de accesibilidad en espacios públicos de manera generalizada.
- El CONADIS lleva varios meses operando sin un titular, lo cual merma considerablemente la capacidad de este organismo.
- En cuanto a las políticas dirigidas a este sector, se omite el cuidado del cuidador.
- No cuenta con la infraestructura para el creciente desafío de la salud mental en el país.
- No se utiliza la información generada a partir de los casos de denuncia realizados para la mejora continua del proceso.
- Debe fortalecerse la atención de la discapacidad durante las primeras etapas de crecimiento.
- No se fomenta la atención personalizada ni la calidad de los servicios para personas con discapacidad en instuciones de gobierno.
- Debe fortalecerse la operación del mecanismo de monitoreo a fin de identificar oportunamente los desafíos emergentes en las entidades federativas.
- Sigue adoptándose el modelo de la institucionalización para la atención de la discapacidad psicosocial en algunos contextos estatales; en ocasiones se llega incluso a designar a personal de la institución como tutor de un paciente.
- No se ha difundido suficientemente el proceso de consentimiento informado en la atención de la discapacidad psicosocia o intelectual.
- Se identifican obstáculos en la mayoría de las entidades federativas para el ejercicio de la capacidad jurídica de personas con discapacidad.

## CNDH

- Distanciamiento entre OSC y la DGAD en años recientes.
- No cuenta con los recursos humanos suficientes para contribuir efectivamente a la protección, promoción y supervisión de los derechos humanos de personas con discapacidad a nivel federal.
- Se requiere mayor coordinación entre DGAD y áreas internas de la CNDH para considerar a este sector en todos los programas desarrollados.
- Es necesario fortalecer a las Comisiones Estatales para la operación del mecanismo de monitoreo.
- No se evalúan las recomendaciones emitidas por la CNDH, ni se da a conocer su impacto.
- Es oportuno fortalecer la estrategia para dar a conocer la CDPD.
- Para incentivar el proceso de denuncia se puede hacer difusión de casos de éxito, considerando las disposiciones oficiales de confidencialidad y protección de datos.
- Se identifican barreras administrativas y de accesibilidad para la presentación de denuncias.
- El proceso de atención de denuncias presenta inconsistencias, además de que no se utiliza la información generada para la mejora sistemática del proceso mismo.

## OSC

- Falta de sistematización en la atención que se ofrece a la población en lo que refiere al levantamiento de denuncias y asesoría legal.
- Dificultades para implicar a la sociedad en relación con la discapacidad psicosocial o intelectual frente a estigmatización.

## ATENCIÓN A LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH

Análisis de recomendaciones emitidas por la CNDH 2015-2018.

Como parte de los análisis de la documentación y sobre todo referida a la base de datos de las recomendaciones que emite la CNDH, la cual se encuentra disponible en la página de esta, a continuación, presentamos un avance de lo analizado:

Para el análisis de recomendaciones, se incluyeron 252 recomendaciones tomadas de la página web de la CNDH emitidas desde el primero de enero de 2015 al treinta de noviembre de 2018. Para cada recomendación se utilizó la siguiente máscara de captura del Anexo 1:

Datos de oficio que se solicitan para la captura y registro de las recomendaciones a analizar:

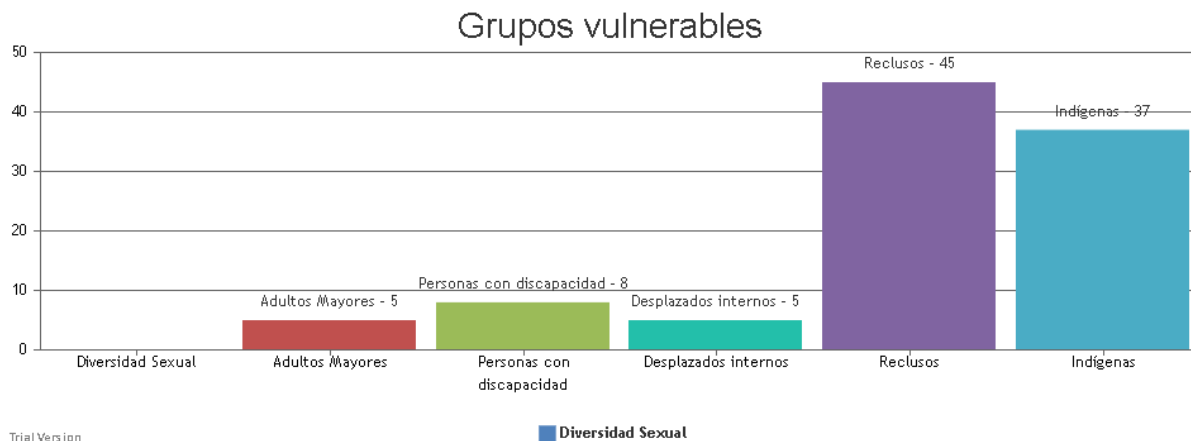
- Año en el que se realizó la recomendación
- Número de recomendación que se le otorgó
- Asunto relacionado con la recomendación realizada
- Autoridad(es) involucrada(s) con la recomendación obtenida
- Enlace de la recomendación para visualizarla en pdf
- Expedientes referentes incluidos en la recomendación
- Derechos violados de las personas involucradas de la recomendación
- Número de víctimas involucradas en la recomendación identificadas con un ID
- Víctimas de las cuales se realiza la recomendación en los que se incluye:
  - Víctimas mayores de 60 años
  - Víctimas menores de 18 años
  - Víctimas fallecidas en el proceso
  - Víctimas directas
  - Víctimas indirectas
- Hechos hace referencia a las fechas: hecho violatorio, recepción de queja y de emisión.
- Autoridad(es) involucrada(s). Número de Autoridades Responsables, el número de Presuntos Responsables y se detallan las Observaciones Autoridades y Evidencias
- Víctimas de las cuales se realiza la recomendación de acuerdo con los grupos vulnerables a analizar en los que se incluye:
  - Personas de la Diversidad Sexual
  - Personas Adultas mayores
  - Personas con discapacidad
  - Personas Desplazadas internas
  - Personas en situación de reclusión
  - Población y comunidades indígenas

### Ilustración 40. Tipo de recomendaciones que emite la CNDH

Recomendaciones ( <i>Restitutio in integrum</i> )	Recomendaciones cumplimiento	Recomendaciones de prevención	Recomendaciones Indemnización/Compensación
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Rehabilitación</li> <li>•Cooperación institucional</li> <li>•Disculpa pública</li> <li>•Aceptación de responsabilidades</li> <li>•Otro, en la que de ser el caso debe especificar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Contacto de vinculación</li> <li>•Cooperación institucional</li> <li>•Disculpa pública</li> <li>•Aceptación de responsabilidades</li> <li>•Otro, en la que de ser el caso debe especificar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Cursos y capacitaciones</li> <li>•Actualización Normativa</li> <li>•Acciones normativas</li> <li>•Acciones administrativas</li> <li>•Otro, en la que de ser el caso debe especificar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Comisión Nacional de Víctimas</li> <li>•Otro, en la que de ser el caso debe especificar</li> </ul>

La distribución de los grupos vulnerables en las recomendaciones se encuentra de la siguiente manera:

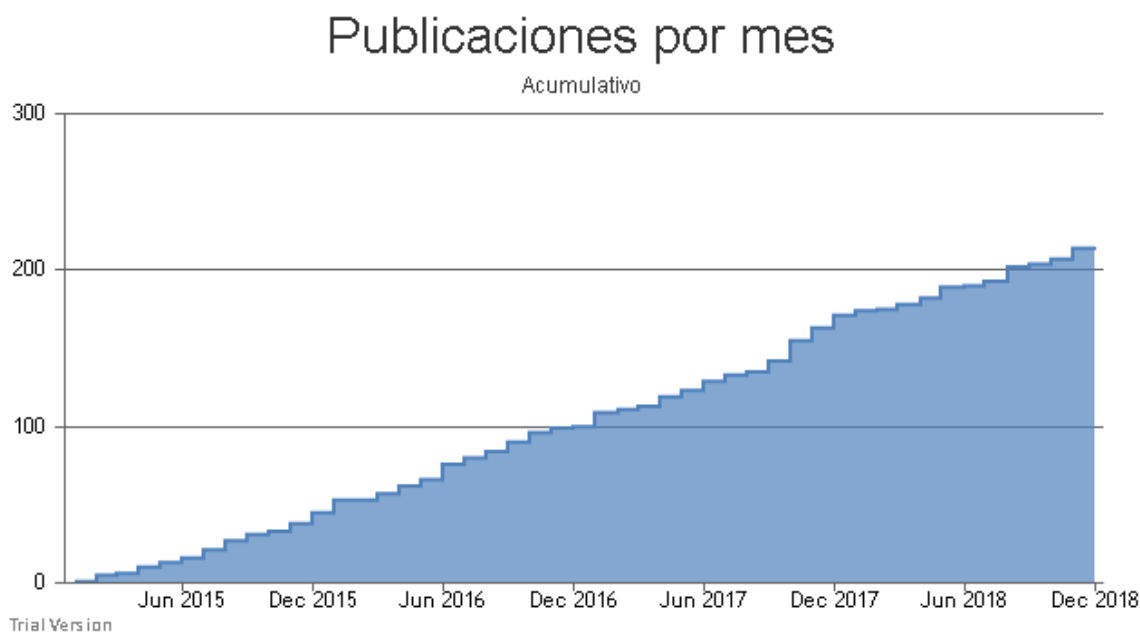
Ilustración 41. Recomendaciones emitidas por grupo vulnerable (enero 2015 a noviembre 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la página web de la CNDH.

Las recomendaciones tienen una publicación continua, que de manera acumulativa sigue la siguiente distribución:

**Ilustración 42. Recomendaciones emitidas por mes (enero 2015 a noviembre 2018)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la página web de la CNDH.

En el siguiente cuadro se muestra la relación de los grupos vulnerables del estudio con el tipo y características de las víctimas. Debe considerarse que, para la clasificación de la recomendación en un grupo vulnerable al menos una de las víctimas directas cumple los criterios; y que, dada la existencia de transversalidad, el total de grupos vulnerables no es la suma aritmética de la columna.

**Ilustración 43. Recomendaciones emitidas por CNDH**

Grupo en situación de vulnerabilidad	Recomendaciones	Características de las víctimas				
		Directas	Indirectas	Fallecidas en el proceso	Menores	Mayores de 60
Diversidad sexual	0	0	0	0	0	0
Adultos Mayores	5	18	150	1	0	40
Discapacidad	8	30	12	2	13	6
Desplazados	5	149	1,470	2	0	0
Reclusión	45	610	13	87	13	1
Indígenas	37	985	1,470	15	678	5
<b>Total, de grupos vulnerables</b>	<b>89</b>	<b>1,614</b>	<b>1,914</b>	<b>105</b>	<b>703</b>	<b>42</b>
<b>Total, general</b>	<b>252</b>	<b>2,367</b>	<b>2,160</b>	<b>170</b>	<b>816</b>	<b>43</b>

**Fuente:** Publicación página web de la CNDH.

Se encontraron 9 casos de transversalidad en las recomendaciones que se presentan a continuación.



**Ilustración 44. Recomendaciones emitidas por la CNDH con transversalidad por grupo en situación de vulnerabilidad**

Grupo en situación de vulnerabilidad	Recomendación con transversalidad
Diversidad sexual	0
Personas Adultas mayores	2
Personas con discapacidad	2
Desplazados	5
Personas en reclusión	3
Personas indígenas	8
Total	9

**Ilustración 45. Recomendaciones emitidas por la CNDH que tienen transversalidad para los seis grupos en situación de vulnerabilidad, 2015-2017**

Recomendación	Asunto	Grupo vulnerable
2017/58	Sobre el caso de violación del derecho humano a la integridad personal de V1 y V2 por el uso excesivo de la fuerza, al acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia y a la verdad, atribuida a la policía federal, en la Ciudad de Lerdo, Durango.	Discapacidad, Reclusión
2017/41	Sobre el caso de violencia obstétrica y violaciones al derecho a la protección de la salud y a la información en materia de salud en agravio de V1, y pérdida del producto de la gestación, en el hospital regional de petróleos mexicanos, en Ciudad Madero, Tamaulipas.	Desplazamiento forzado interno, Indígenas
2017/39	Sobre el caso de 2,038 personas víctimas de desplazamiento forzado interno en el estado de Sinaloa.	Desplazamiento forzado interno, Indígenas
2016/52	Sobre el caso de violaciones a los Derechos a la Legalidad y Seguridad Jurídica en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12 y V13, y al Derecho de Petición en relación con la obligación de garantizar los principios de Legalidad y Seguridad Jurídica, en agravio de V14, por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.	Adultos mayores, Discapacitados, Indígenas
2016/28	Sobre el caso de los jornaleros agrícolas indígenas Rarámuris (Tarahumaras), en Baja California Sur.	Desplazamiento forzado interno, Indígenas
2016/9	Sobre la situación de la policía comunitaria de Olinalá, en el Estado de Guerrero, la detención de diversos integrantes de la policía comunitaria y de la coordinadora regional de autoridades comunitarias, así como de la detención de personas por parte de esa policía comunitaria.	Adultos mayores, Reclusión, Indígenas

2015/50	Sobre el caso de inadecuada atención médica y violencia obstétrica e institucional en agravio de V1 y V2, en el Hospital Rural No. 69 y Unidad de Medicina Familiar 13, del Instituto Mexicano del Seguro Social en Ensenada, Baja California.	Desplazamiento forzado interno, Indígenas
2015/37	Sobre el caso del albergue de los jornaleros agrícolas en Yurécuaro, Michoacán.	Desplazamiento forzado interno, Indígenas
2015/15	Sobre el caso de privación ilegal de la libertad e impedimento al derecho a la educación en agravio de V1, mujer indígena Mixe, por autoridades municipales de Santo Domingo Tepuxtepec, Mixe, Estado de Oaxaca.	Reclusión, Indígenas

En el siguiente cuadro se puede apreciar las recomendaciones según tipo de recomendación. Resaltan aquellas que tienen que ver con las personas que han sido sujetos de violaciones a los derechos humanos en las que se recomendó la atención psicológica, la atención médica y la rehabilitación. Por otro lado, están las recomendaciones que tienen que ver con las acciones que las unidades administrativas involucradas en la violación deben llevar a cabo para evitar continuar con la ocurrencia de estas violaciones. En el análisis de las medidas de recomendación destacan aquellas emitidas para otorgar atención psicológica y atención médica sobre todo para personas en reclusión e indígenas.

**Ilustración 46. Recomendaciones *Restitutio in integrum* emitidas por la CNDH por grupo en situación de vulnerabilidad.**

Grupo en situación de vulnerabilidad	Recomendaciones	Recomendaciones <i>Restitutio in integrum</i>				
		Rehabilitación	Atención médica	Atención psicológica	Combatir omisiones administrativas	Otro
Diversidad sexual	0	0	0	0	0	0
Adultos Mayores	5	1	1	3	2	0
Discapacidad	8	2	2	5	4	1
Desplazados	5	2	2	3	1	2
Reclusión	45	6	13	24	18	3
Indígenas	37	8	14	18	11	6
Total, de grupos vulnerables	89	16	30	48	31	11
Total, de quejas	252	39	72	116	65	28

## REFERENCIAS

Cámara de diputados. (2017). Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). *Manual de organización general de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. CNDH.

## RECOMENDACIONES

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Respecto al tema, pese a que el conocimiento sobre el desplazamiento interno forzado es amplio y aparentemente claro; la normativa de la CNDH, así como sus mecanismos operativos, han sido rebasados por las necesidades de la población afectada que han sufrido este fenómeno, y a pesar de que la Quinta Visitaduría cuenta con diez centros a lo largo del país, este servicio no se adecúa a las necesidades.	DFI001	Establecer normatividad específica de lo que es un desplazado interno nacional y un desplazado en calidad de migrante, que facilite la identificación de cada problemática y que permita el establecimiento de políticas específicas para cada grupo, ya que los abordajes son distintos y las autoridades nacionales que participan son distintas.	De recomendaciones al proceso de queja: "debería haber talleres a funcionarios, sensibilizar el proceso"; La CNDH debe empoderarse de su mandato "hacen una interpretación legalista y restringida de la ley"; no existe seguimiento a recomendaciones. Impresiones generales: a) Participación de expertos desde diferentes ángulos de la problemática: academia, normativa, asistencia social. b) Apertura para fortalecer el accionar en relación con la protección de derechos humanos de poblaciones en estado de vulnerabilidad. c) Propuestas muy puntuales en pro de los derechos humanos.	Estandarizar la normatividad específica constituye el marco teórico y legal para generar investigación, programas piloto, procedimientos normalizados de operación o políticas públicas en el campo de DFI.	Con la estandarización de la normatividad, la CNDH puede diseñar y promover proyectos o programas al Estado Mexicano para satisfacer las necesidades sociales en el ámbito del desplazamiento forzado interno.		Gobierno de la República, Cámara de Diputados, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, CNDH, Comisiones Estatales, OSC

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	La base de datos no tiene una categorización para desplazado forzado interno.	DFI002	Incluir en el Manual la categoría "víctima de desplazamiento forzado interno" o "migrante interno" y diferenciarlo del "migrante externo" o "desplazado externo".	Durante la visita a la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia, se nos comentó que no se realiza una diferenciación entre la categoría "migrante" y "desplazado interno". Es importante agregar la categoría "migrante/desplazado externo" y "migrante/desplazado interno" para diferenciar correctamente a estos grupos.	La diferenciación de ambos casos permitirá estimar correctamente las necesidades y los indicadores específicos para cada grupo.			CNDH
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Entre las barreras para presentar una queja en la CNDH o las comisiones estatales por las víctimas de desplazamiento forzado interno predominan: la desinformación y la incapacidad para trasladarse.	DFI003	Detectar los fenómenos de desplazamiento y, cuando sean significativos, enviar representantes del CNDH que los acompañen durante la situación de desplazamiento.	En el análisis cualitativo, una de las causas principales del desconocimiento de presuntas violaciones de derechos humanos por parte de la Comisión es la barrera geográfica, económica y social para presentar una queja. En especial, en situaciones de desplazamiento forzado.		Eliminar las barreras geográficas y económicas a través del acercamiento de los mecanismos de queja a las víctimas permitirá aumentar la captación de casos y su atención.		CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Los fenómenos de migración forzada en México usualmente pasan desapercibidos. No existe una institución oficial encargada del estudio del desplazamiento forzado Interno en México. (El INM atiende migrantes 'externos')	DFI004	Agregar al Sistema Nacional de Alerta e Violación de Derechos Humanos de los desplazamientos forzados en México, con base en las presuntas violaciones a derechos humanos en México.	En el análisis cualitativo, una de las causas principales del desconocimiento de presuntas violaciones de derechos humanos por parte de la Comisión es la barrera geográfica, económica y social para presentar una queja. El agregar un apartado especial para los fenómenos de desplazamiento permitirá visibilizarlos para plantear acciones colectivas que permitan su atención.		El agregar un apartado especial para los fenómenos de desplazamiento forzado interno permitirá visibilizarlos para plantear acciones colectivas que permitan su atención.	La complejidad del fenómeno de desplazamiento forzado interno obliga a buscar soluciones interinstitucionales y en cooperación con las OSC.	CNDH
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Derivado de las entrevistas que se realizó con las organizaciones civiles se determinó que no existe un registro enfocado en el desplazamiento forzado interno	DFI005	Generar y publicar un registro de Organizaciones de la Sociedad Civil enfocadas al tema de desplazamiento forzado interno.	Una buena parte de las OSC, en especial las de tipo asistencial, son locales por lo que es necesario contar con un registro actualizado de las mismas		Un registro de las víctimas de desplazamiento forzado interno que se encuentran en las diversas OSC, requieren un control y relación de las víctimas		CNDH - OSC

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Derivado de las entrevistas que se realizó con las organizaciones civiles se determinó que uno de los problemas es la falta de información a la población sobre sus derechos	DFI006	Generar un plan de colaboración con el objetivo de informar a la población sobre los conceptos básicos del desplazamiento forzado interno, el ejercicio de sus derechos y las vías para recibir auxilio	Las víctimas de desplazamiento forzado interno usualmente ignoran sus derechos. Difundir esta información en la población de riesgo disminuirá la principal barrera para el acceso de los desplazados a la justicia. La difusión de la información en la población sin riesgo promoverá la tolerancia y el entendimiento hacia los desplazados.	Informar a la población sobre los conceptos básicos del desplazamiento forzado interno, así como los derechos y los medios de atención al que pueden tener acceso			CNDH
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Derivado de las entrevistas que se realizó con las organizaciones civiles se determinó que se requiere una agenda política relacionada con el desplazamiento forzado interno	DFI007	Establecer una agenda política para la atención del desplazamiento forzado interno.	Un ejemplo de una medida exitosa de la CNDH para establecer la agenda política fue el "Foro Internacional - DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO (DFI)". Se sugiere su replicación con miras al ámbito nacional con participación de las OSC nacionales.		El tener una agenda con la participación de OSC nacionales e internacionales, permite establecer estrategias para la atención oportuna y adecuada de las víctimas de desplazamiento forzado interno.		CNDH - OSC

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Derivado de las entrevistas que se realizó con las organizaciones civiles se determinó que no existe una normatividad relacionada con la atención de las víctimas de desplazamiento forzado interno	DFI008	Promover un marco normativo para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado interno	A pesar de la existencia de la normatividad, expresada en el primer entregable, sigue sin estar claro el papel de los diferentes actores en el tema. Parte de estas necesidades es establecer los mecanismos de respuesta inmediatos y tardíos para los fenómenos de desplazamiento interno masivo como un plan de auxilio a la población. No queda bien expreso el límite entre la actuación de las Comisiones Estatales y la Comisión Nacional. En particular, para las OSC de tipo asistencial, conviene generar una guía para el cumplimiento de la normatividad vigente.	No basta con tener políticas, deben llevarse a cabo bajo circunstancias que beneficien y apoyen a las víctimas desplazamiento forzado interno.	Crear políticas más claras, en el que se indique la participación no solo de las OCS, también de las diferentes Comisiones, en el que se establezcan y describan las acciones y funciones que cada una realiza para el apoyo y auxilio de las víctimas.		CNDH - OSC - comisiones locales



Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Derivado de las entrevistas que se realizó con las organizaciones civiles se determinó que se requiere apoyo a las víctimas de desplazamiento forzado interno	DFI009	Realizar acompañamiento en fenómenos de desplazamiento forzado interno.	De manera análoga a la presencia de visitantes adjuntos en los CEFERESO, se puede atravesar la barrera geográfica y económica que impide el acceso de las víctimas a la CNDH al realizar acompañamiento o colocar una oficina regional en sitios donde el fenómeno supere un número determinado de desplazados	La presencia de visitantes de las diversas OSC, comisiones e instituciones nacionales e internacionales, permitirán establecer estrategias para la atención óptima y adecuada de las víctimas de desplazamiento forzado interno.			CNDH - OSC - comisiones locales e instituciones nacionales e internacionales
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Derivado de la revisión de expedientes, en algunos expedientes colectivos de víctimas de desplazamiento forzado interno se encuentran listas o censos de las víctimas lo que se consideró como una buena práctica que debería ser normalizada.	DFI010	Normalizar el uso de listas, censos o índices de víctimas donde se encuentre la fecha en la que se incorporaron al expediente, edad, domicilio provisional y medios de contacto.	Tener un índice en el expediente potencialmente mejorará la capacidad de respuesta con el avance de la queja.	Normalizar el uso de índices en casos colectivos de víctimas de desplazamiento forzado interno.	Crear un registro nacional de desplazados internos		CNDH
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Derivado de la revisión de expedientes se encontró que una buena proporción de los expedientes contiene aplicación de medidas cautelares y su seguimiento; sin embargo, hace falta evidencia epidemiológica de su efectividad	DFI011	Normalizar el tipo de medidas cautelares que la CNDH recomienda en cada caso. Publicar en un documento guía dirigido a todos los gobiernos sobre cuáles serían las medidas	Las medidas cautelares que se solicitan a los gobiernos en cuestión son muy diversas y responden a diferentes necesidades. A partir del análisis retrospectivo de sus casos, la	Generar un manual, libro o guía de las medidas cautelares que ha utilizado la CNDH dirigido a los gobernantes.	Promover estudios subsecuentes donde se demuestre el impacto de las medidas cautelares en este tipo de eventos.		CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
			cautelares en eventos de DFI.	CNDH tiene la oportunidad de generar una recomendación abierta para las medidas cautelares en los eventos de DFI pues los gobiernos no tienen una guía de actuación.				
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Derivado de la revisión de expedientes, se encontraron documentos duplicados no foliados	DFI012	Foliar o remover los documentos duplicados.	Los documentos duplicados pueden dar lugar a confusión en la revisión de un expediente				CNDH
<b>Desplazamiento Forzado Interno</b>	Derivado de la revisión de expedientes, se encontró que aquellos expedientes que no culminan como recomendaciones solo se siguen hasta la firma del acuerdo sin verificar su cumplimiento	DF013	Dar seguimiento al cumplimiento del Acuerdo de Conciliación	Los acuerdos de conciliación generalmente se siguen en caso de que la víctima o el presunto responsable reporten su incumplimiento; sin embargo, si la víctima pierde la oportunidad de comunicar el incumplimiento por su calidad de desplazado o defunción no podrá verificarse su cumplimiento	Agregar un seguimiento a un año del acuerdo de conciliación			CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	En la revisión de expedientes se observó que no se precisa información sobre el tipo de violación, así como el nombre del quejoso y motivo de la queja.	PCI001	Se podrá Incluir una hoja control que proporcione de primera mano los datos del quejoso y del tipo de queja.	Se detectó en la prueba piloto, en la revisión de expedientes, en la tercera visita a la 4ta. Visitaduría.	Norma interna que permita una identificación clara de la integración del expediente, sobre todo conceptos básicos como: el nombre del quejoso y motivo de la queja.			CNDH
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	En la revisión de expedientes se observa que no hay un registro de todas las acciones que se llevan a cabo y que involucran a la CNDH, a través de sus visitadores, y el quejoso. Se estableció que los tiempos que se llevan entre las partes rebasan lo establecido y generan que los tiempos de atención de la queja sean de largo plazo.	PCI002	Darle cumplimiento a los establecido en el Reglamento Interno	Se detectó en la prueba piloto, en la revisión de expedientes, en la tercera visita a la 4ta. Visitaduría.	El Reglamento establece tiempos de respuesta para cada actividad que se realiza, desde la recepción de un escrito hasta la resolución de una queja, estos no se vienen cumpliendo principalmente por las cargas laborales y falta de personal.	Una política pública que establezca tiempos de resolución de las quejas y que estas se cumplan, generaría un impacto favorable en las comunidades y poblaciones.		CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	Las demoras en el trámite de una queja que agravie a los pobladores de las comunidades indígenas, según expresiones de los visitadores, están vinculadas a: para viajar a campo es muy poco personal y se desplazan en muchas ocasiones en accesos complicados, en la sierra, la selva, lugares inhóspitos, y muchas ocasiones sin un traductor o interprete, con situaciones de inseguridad y que en muchas ocasiones en los lugares a los que llegan no hay luz, no hay servicios, puede ser un área de desplazados por violencia, y muchas veces no hay apertura de la población a los temas de derechos humanos por situaciones culturales, usos y costumbres o bien de desconocimiento de los derechos que tienen.	PCI003	Se debe generar una capacitación que brinde a los visitadores elementos valiosos para poder operar en campo, para que puedan tener elementos que los ayuden para poder resolver las diferentes situaciones que se generan en sus visitas a pueblos y comunidades indígenas, así como tener un monitoreo constante sobre las poblaciones y comunidades que representan un peligro para la visita ya sea por violencia de guerrilla, narcotráfico o de propiamente comunidades en disputa de territorios. Dotar del personal interprete necesario para atender las quejas y dar seguimiento oportuno de las mismas.	En la reunión a la 4ta. Visitaduría.	Norma interna que permita una capacitación que proporcione a los Visitadores Adjuntos de nuevo ingreso los elementos necesarios para realizar su trabajo.			CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	La principal razón por la cual la gente no se queja en las comunidades indígenas es por desconocimiento de sus derechos.	PCI004	Incrementar los trabajos de difusión en las comunidades indígenas a nivel nacional. Establecer los medios adecuados para su difusión en las diferentes lenguas y en los lugares y con los representantes a los que la población les tiene confianza. Fortalecer la imagen de la CNDH, con visitas de prevención-promoción, "preocupación", que permitan a las comunidades conocer sus derechos y con quién deben acudir en caso necesario. Involucrar a las Comisiones estatales en esta tarea.	En la reunión a la 4ta. Visitaduría y en la mesa de análisis las OSC			Elaborar un Programa de Difusión que permeé la mayoría de las Comunidades y Poblaciones Indígenas en el territorio nacional.	CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	Se observa que se atienden múltiples asuntos que las comisiones estatales debieran atender, que generan tiempos extraordinarios a la CNDH, primero en la recepción de la queja y hasta la remisión de los asuntos a las comisiones estatales. Esto también, genera que los presuntos afectados no confíen en la atención de la queja y con la consiguiente pérdida de imagen positiva de la CNDH. Como ejemplo: les mandan quejas que están mal integradas porque saben que la CNDH hará una evaluación con especialistas, con la pérdida de tiempo para todos.	PCI005	Coordinarse con las oficinas foráneas para poder tener un esquema muy claro del trabajo que le corresponden a la oficina y el que deben turnar a la CNDH.	En la reunión con la 4ta. Visitaduría.	Norma interna que permita generar una coordinación efectiva entre la oficina Nacional y las oficinas estatales.		Diseñar procedimientos simples y claros que delimiten las tareas y responsabilidades entre oficinas.	CNDH
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	El expediente de inconformidad no cuenta con un fácil acceso a información básica como edad, ocupación, escolaridad, estado civil o pertenencia a un grupo vulnerable de la víctima, ya que la información se encuentra dispersa en los diversos oficios que componen al expediente.	PCI006	Establecer norma interna adecuada para la clasificación de la información, que sea fácil para su análisis e integración de hechos relacionados con cada queja incluyendo todos los tipos de expedientes que hay, estando en proceso o concluidos.	Se detectó en la prueba piloto, en la revisión de expedientes, en la tercera visita a la 4ta. Visitaduría.	Norma Interna permita clasificar mejor la información contenida en los expedientes.		Diseñar un documento que concentre la información sustantiva contenida en los expedientes.	CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	Falta de traductores y traductoras	PCI007	Contar con un grupo de traductores y traductoras de base, así como tener destinado parte del presupuesto para dicha acción.	En la reunión con la 4ta. Visitaduría. Reunión con Organizaciones de la Sociedad Civil.		Una política pública que promueva la necesidad de contar con un staff de traductoras y traductores en la CNDH.		CNDH
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	Poca información sobre pueblos afrodescendientes	PCI008	Recabar información para conocer el estado actual de los pueblos y comunidades afrodescendientes	En la reunión con la 4ta. Visitaduría.			Promoción y difusión	CNDH junto con autoridades estatales y municipales
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	Falta de acceso para interponer las quejas ante la CNDH	PCI009	Promover y distribuir de manera oportuna y general los procedimientos para realizar una queja y su seguimiento.	Derivado del Diagnóstico			Promoción y difusión	CNDH
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	Falta de atención e inmediatez con las personas indígenas en reclusión.	PCI010	Evaluar y mejorar el programa y extenderlo, considerando la participación necesaria de traductores con capacitación en la materia.	En las recomendaciones emitidas por la CNDH, contenidas en los expedientes.		Una política pública que genere la participación efectiva de traductoras y traductores con experiencia en la materia que propicie procesos justos a las personas indígenas en reclusión.		CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	Trato indigno a la población indígena por los diferentes niveles de gobierno, al no atender adecuadamente las denuncias que presentan y no otorgar orientación y seguimiento a la queja.	PCI011	Generar iniciativas de ley que obliguen a las autoridades federales, estatales y/o municipales a dar respuestas con informes y /o documentación probatoria, en tiempos perentorio, que permitan atender en tiempo las quejas y que incentiven a tener confianza tanto a la Comisión como a las autoridades que atienden.	Reuniones con las OSC y revisión de expedientes.	Establecer norma o normas Oficiales Mexicanas que regulen la atención obligada de la queja hasta su resolución, por los tres niveles de gobierno.	Política pública que obligue la atención de la queja a los tres niveles de gobierno.		CNDH y autoridades federales, estatales y municipales.
<b>Pueblos y comunidades indígenas</b>	Supervisión limitada en la conclusión en la atención de los expedientes de queja, que permita desde la clasificación de esta y su resolución si el procedimiento seleccionado fue el adecuado.	PCI012	Asegurar y tener certidumbre que el protocolo seleccionado para su atención fue el adecuado y que se obtuvo el resultado de acuerdo con las circunstancias planteadas, además revisar si el personal dio la debida atención.	Revisión de expedientes	Evaluar la norma interna y en su caso realizar los ajustes que generen una atención de la queja transparente. Dejando El antecedente de esta revisión, deberá quedar en el expediente respectivo.			CNDH
<b>Diversidad sexual</b>	Las entidades de Aguascalientes, Guerrero, Nayarit y Veracruz aún no incluyen en su Constitución local el precepto antidiscriminación.	DS001	Impulsar y coadyuvar para que las entidades federativas que aún no cuentan con una legislación antidiscriminación realicen las modificaciones o	Derivado del Diagnóstico	Leyes Estatales de Ags, Gro, Nay y Ver., incorporar en su artículo de no discriminación, la preferencia sexual.			CNDH, Comisiones Estatales, OSC, Conapred Cámaras de Diputados locales



Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
			inclusión necesaria.					
<b>Diversidad sexual</b>	El derecho a la identidad de las personas de la diversidad sexual no se ha garantizado en todas las entidades federativas.	DS002	Secundar y participar en los esfuerzos, junto con las Comisiones Estatales, para que las entidades federativas modifiquen sus Códigos Civiles respectivos para garantizar el derecho a la identidad.	Derivado del Diagnóstico	Modificar Códigos Civiles o Códigos Familiares según corresponda, de las 29 entidades federativas faltantes			CNDH, Comisiones Estatales, OSC, Conapred Cámaras de Diputados locales
<b>Diversidad sexual</b>	El derecho al matrimonio y a la adopción no se ha garantizado en todas las entidades federativas.	DS003	Contribuir y unir esfuerzos, junto con las Comisiones Estatales para que las entidades federativas, modifiquen sus Códigos Civiles respectivos para garantizar el derecho al matrimonio y a la adopción.	Derivado del Diagnóstico	Modificar Códigos Civiles o Códigos Familiares según corresponda, de las 23 entidades federativas faltantes para el derecho al matrimonio. Y en las 24 EF que no contemplan el derecho a la adopción a personas del mismo sexo.			CNDH, Comisiones Estatales, OSC, Conapred Cámaras de Diputados locales

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Diversidad sexual</b>	Programa Nacional de Derechos Humanos, únicamente incluye una línea de acción dirigida a la población de la diversidad sexual.	DS004	Sugerir la inclusión de mayor número de acciones en el Programa Nacional de Derechos Humanos para atender la problemática de esta población y prevenir y garantizar sus derechos humanos.	Derivado del Diagnóstico		Programa Nacional de Derechos Humanos, 2019-2024 incorpore estrategias y líneas de acción para la población de la diversidad sexual.		Secretaría de Gobernación, CNDH
<b>Diversidad sexual</b>	Fortalecer a las Comisiones Estatales y profesionalizar a su personal.	DS005	Diseñar un programa amplio de enseñanza para "profesionalizar" al personal de las Comisiones Estatales.	Derivado del trabajo grupal con OSC			CNDH elaborar una estrategia de capacitación específica para el personal de las Comisiones Estatales.	CNDH, Comisiones Estatales, OSC
<b>Diversidad sexual</b>	No existe un verdadero programa educativo que incluya la educación sexual desde el nivel básico.	DS006	Propugnar y coadyuvar para que el sistema educativo incluya una educación sexual incluyente.	Derivado del trabajo grupal con OSC		Impulsar que el Programa Nacional de Educación 2019-2024 incorpore estrategia para dar educación sexual incluyente.		Secretaría de Educación Pública, CNDH, Comisiones Estatales, OSC
<b>Diversidad sexual</b>	Escasa promoción de derechos humanos a nivel nacional y estatal.	DS007	Sumar esfuerzos institucionales y emprender campañas de difusión de derechos humanos conjunta y coordinada, en general y para grupos en	Derivado del diagnóstico y del trabajo grupal con OSC			Plan Estratégico Institucional 2019-2024 de la CNDH, incluya el objetivo estratégico de promoción.	CNDH, Comisiones Estatales, OSC

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
			situación de vulnerabilidad.					
<b>Diversidad sexual</b>	Existen distintos factores por los que la población no denuncia las violaciones a los derechos humanos.	DS008	Emprender acciones para fomentar la cultura de la denuncia, dentro de su ámbito de competencia. E impulsar que las Comisiones Estatales también incluyan esta estrategia en sus Programas Estatales y que dé seguimiento a los avances.	Derivado del diagnóstico y del trabajo grupal con OSC			Plan Estratégico Institucional 2019-2024 de la CNDH, incluya entre sus objetivos específicos fomentar la cultura de la denuncia. Y también que lo incluyan en los Programas Estatales de DH.	CNDH, Comisiones Estatales, OSC
<b>Diversidad sexual</b>	Los tiempos para atención de quejas son muy largos, lo que desestimula la denuncia.	DS009	Diseñar estrategias para reducir los tiempos de la atención de quejas.	Derivado del trabajo grupal con OSC y de la revisión de base de datos de quejas recibidas en la CNDH			Plan Estratégico Institucional 2019-2024 de la CNDH, incluya el objetivo estratégico de modernización y simplificación, esta acción y plantear evaluar su eficacia.	CNDH, Comisiones Estatales
<b>Diversidad sexual</b>	Existe comunicación con el quejoso solo en dos momentos de la queja, al inicio y al final	DS010	Diseñar el mecanismo para que la población que presenta quejas esté en todo momento enterada de los	Derivado del trabajo grupal con OSC y de la revisión de base de datos de quejas recibidas en la CNDH			Modificar su Manual para la Atención de quejas	CNDH, Comisiones Estatales

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
			avances de su queja					
<b>Diversidad sexual</b>	La atención que se proporciona en la atención de quejas no es empática.	DS011	Capacitar a los funcionarios que atienden quejas y propiciar una atención de mayor calidad que incluya la calidez del trato, y evaluar esta atención.	Derivado del trabajo grupal con OSC			Incluir en el Programa de Capacitación temas de sensibilidad y empatía para atender a los quejosos con calidez.	CNDH, Comisiones Estatales
<b>Diversidad sexual</b>	No existe una evaluación del impacto del Programa Nacional de Derechos Humanos.	DS012	Recomendar realizar evaluaciones de impacto de este Programa, en los Subcomité de la Segob en los que participa la CNDH.	Derivado del Diagnóstico		Incluir la evaluación del PNDH en el Programa Nacional de Evaluación de Programas 2019-2014.		SEGOB, CONEVAL
<b>Personas privadas de libertad en el sistema penitenciario</b>	Atención In Situ (Presencia permanente de los visitantes de la CNDH) en los Centros Federales de Reclusión	PPLSP 001	Vigilar que los Estados modifiquen su normatividad y garanticen la protección de sus derechos humanos.	Derivado del trabajo grupal con OSC	*	*		CND, Autoridades del Sistema Penitenciario
<b>Personas privadas de libertad en el sistema penitenciario</b>	Protección de los Derechos Humanos de los Adolescentes que infringen las Leyes	PPLSP 002	Crear un programa, estrategia que permita conocer, y medir los resultados y mejoras.	Derivado de la revisión de los Informes Especiales emitidos por la CNDH	*			Autoridades del Sistema Penitenciario y Autoridades Estatales

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Personas privadas de libertad en el sistema penitenciario</b>	Derechos Humanos sobre las personas mayores en Centros Penitenciarios de la República Mexicana	PPLSP 003	Se tome en cuenta la edad de la persona y su estado de salud para que puedan cumplir su condena de no ser un delito grave, como arresto domiciliario	Derivado de la entrevista con la Tercera Visitaduría	*	*		Autoridades del Sistema Penitenciario y Autoridades Estatales
<b>Personas privadas de libertad en el sistema penitenciario</b>	Atención médica especializada a las personas en los Centros Federales de Reclusión	PPLSP 004	Se propone la gestión ante las autoridades sanitarias para que se les brinde atención médica especializada (especialistas, intervenciones quirúrgicas)	Derivado de la entrevista con la Tercera Visitaduría	*	*		Autoridades del Sistema Penitenciario y Autoridades Sanitarias
<b>Personas privadas de libertad en el sistema penitenciario</b>	Identificación si la personas en reclusión es considerada en más de una situación de vulnerabilidad		Mejora de los formatos cédulas/carátulas de clasificación para lograr con facilidad identificar si el quejoso corresponde a más de un grupo vulnerable.	Revisión de expedientes				CND, Comisiones Estatales
<b>Personas privadas de libertad en el sistema penitenciario</b>	Vigilar y mejora en la manera de lo posible la reducción de tiempos de las actuaciones dentro de los expedientes, así como de los medios de solución de estos.		Contar con un sistema digital que indique en tiempo real entre una actuación y/o otra llevada a cabo dentro de cada uno de los expedientes de queja, que permita conocer y brindar atención a los plazos de contestación,	Revisión de expedientes				CND, Comisiones Estatales

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
			logrando con esto acortar en lo posible los tiempos de resolución de las quejas, especialmente en los casos de orientación					
<b>Bases de datos / General</b>		BD001	Generar sesiones periódicas de mantenimiento que permitan homogenizar registros.	Uso de la base de datos			Actualización del Sistema de Gestión y el uso coordinado con las diferentes áreas de la CNDH	CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Bases de datos / Exportación</b>	La base de datos no permite una exportación eficiente de la información. A pesar de que el Sistema Integral de Quejas tiene múltiples formatos de exportación de información, los datos que arroja tienen errores, en especial los formatos CSV, XML, XLS porque usan Crystal Reports, una herramienta muy vieja que tardó más de 12 horas en total para extraer la base de datos. El problema es tan severo que se tuvo que diseñar una aplicación para leer los datos de los archivos, con errores, para poder utilizar los datos.	BD003	Modificar el Sistema Integral de Quejas para permitir una exportación de información más eficiente que no dependa de Crystal Reports. Permitir que las otras investigaciones utilicen una cadena de conexión a las bases de datos	Uso de la base de datos			Actualización del Sistema de Gestión y el uso coordinado con las diferentes áreas de la CNDH	CNDH
<b>Bases de datos / Datos</b>	La narrativa de hechos se trunca a los 1500 caracteres. Se desconoce si es artefacto de exportación o del almacenamiento	BD004	No truncar las narrativas de hechos en la base de datos.	Uso de la base de datos			Actualización del Sistema de Gestión y el uso coordinado con las diferentes áreas de la CNDH	CNDH
<b>Bases de datos / Diseño</b>	La narrativa de hechos no sigue una estructura en particular.	BD005	Homogenizar los textos de la narrativa de hechos	Uso de la base de datos			Actualización del Sistema de Gestión y el uso coordinado con las diferentes áreas de la CNDH	CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Bases de datos / Diseño</b>	No se puede estimar el tiempo 'activo' (en el que la Comisión revisa los hechos) e 'inactivo' (cuando la comisión espera información) de un expediente. De esta manera se puede estimar el tiempo que la comisión efectivamente dedica a la atención de un expediente.	BD006	<p>Agregar una tabla dependiente con las fechas de entrada y salida del expediente.</p> <p>Agregar una columna calculada y preservada con el tiempo Activo (Cuando una visitaduría tiene el expediente) y Pasivo (Cuando el archivo tiene el expediente), considerando la fecha de apertura y cierre de un caso.</p>	Uso de la base de datos			Actualización del Sistema de Gestión y el uso coordinado con las diferentes áreas de la CNDH	CNDH
<b>Base de datos / Diseño</b>	La categorización de los 'sujetos' no es jerárquica. De esta manera, tenemos que una persona con discapacidad visual podría tener un registro como "Persona con discapacidad" y "Persona con discapacidad visual" o solo alguna de las dos lo que genera redundancias al momento del cálculo.	BD007	Generar una jerarquización en la categorización de los sujetos base de datos que permitan la búsqueda por teoría de conjuntos.	Uso de la base de datos			Actualización del Sistema de Gestión y el uso coordinado con las diferentes áreas de la CNDH	CNDH



Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Base de datos / Diseño</b>	Los datos contenidos en la base de datos de expedientes incluyen datos personales sensibles como nombres de los agraviados que no permite trabajarlos con cuidado.	BD008	Crear una versión externa e interna de los textos de la base de datos. El nuevo sistema de quejas debería reconocer y encapsular automáticamente los datos personales (nombre y direcciones) para que queden como en las recomendaciones publicadas (V1, V2, etc.), toda vez que facilitaría el análisis de información sin exponer datos personales.	Uso de la base de datos			Actualización del Sistema de Gestión y el uso coordinado con las diferentes áreas de la CNDH	CNDH
<b>Base de datos / Oficialía de partes</b>	Los registros en la oficialía de partes no se encuentran ordenados por tipo de suceso y su trazabilidad y análisis es pobre	BD009	Considerar usar varios tipos de formulario, dependiendo de la recepción en la oficialía de partes.	Uso de la base de datos			Actualización del Sistema de Gestión y el uso coordinado con las diferentes áreas de la CNDH	CNDH
<b>Base de datos / Digitalización</b>	Los archivos en el área de digitalización deberían indizarse con base en campos predefinidos en el texto para favorecer su búsqueda	BD010	Los archivos digitalizados deberían ser analizados con un robot OCR y ser indizados en un sistema. De esta manera serían localizables en un sistema de búsqueda	Uso de la base de datos			Actualización del Sistema de Gestión y el uso coordinado con las diferentes áreas de la CNDH	CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
	La categorización de los 'sujetos' no es clara ya que en algunos casos debe uno acudir a buscar "palabras clave" para integrar alguno de los grupos o bien no se identifican en el sistema cuando pertenecen a más de uno.	BD011	Mejorar el Sistema de Gestión que posibilite la integración de la información con la multiplicidad de variables que se requieren de acuerdo con los "sujetos" identificados en la misma, incluyendo la transversalidad de cada queja cuando proceda.	Uso de la base de datos			Actualización del Sistema de Gestión y el uso coordinado con las diferentes áreas de la CNDH	
<b>Personas adultas mayores</b>	México no ha ratificado la firma de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores lo que impide que el país se obligue a seguir con los preceptos allí establecidos.	PAM001	Coordinar esfuerzos con otras instancias públicas y privadas que están propugnando por la firma de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, dado que esta Convención es vinculante.	Derivado del diagnóstico y del trabajo grupal con OSC	En un Informe Especial o Pronunciamiento, o el instrumento que considere pertinente recomendar la firma de este instrumento normativo internacional.			Gobierno de la República, Cámara de Diputados, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, CNDH, Comisiones Estatales, OSC
<b>Personas adultas mayores</b>	Desde 2002 se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, sin embargo, no cuenta con un reglamento.	PAM002	Contribuir en la elaboración e implementación del Reglamento correspondiente.	Derivado del diagnóstico y del trabajo grupal con OSC	Como miembro de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos proponer como actividad, elaborar la propuesta de Reglamento.			Secretaría de Gobernación, CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Personas adultas mayores</b>	La CNDH se encuentra elaborando la Armonización Normativa para la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores.	PAM003	Concluir este diagnóstico y diseñar el mecanismo por el que se dará seguimiento a las acciones para lograr que las entidades federativas cuenten con la normatividad correspondiente.	Derivado de la entrevista con responsable del Programa.	*		*	CNDH
<b>Personas adultas mayores</b>	Existen políticas públicas específicas para las PAM, sin embargo, no son congruentes con la edad, algunos programas fijan a partir de los 65 años, mientras que la ley define a las PAM como 60 años y más.	PAM004	Hay que asegurar que el acceso a los programas cubra realmente a todas las PAM, es decir que se establezca la edad de 60 años para tener derecho a los programas sociales.	Derivado del diagnóstico		Realizar un estudio que incluya el diagnóstico e impacto de establecer en todos los programas para adultos mayores la edad de 60 años y más, para compaginarlo con lo que establece la Ley.		Gobierno de la República, INAPAM
<b>Personas adultas mayores</b>	Existen varios programas sectoriales con objetivos y estrategias hacia las personas adultas mayores, y aunque se reportan acciones anuales en los Informes de Gobierno se desconoce el alcance de estas acciones.	PAM005	Impulsar que todos los programas cuenten con indicadores de resultado, y se evalúe el alcance e impacto de sus acciones. O bien se haga monitoreo continuo sobre la efectividad de estrategias y acciones.	Derivado del diagnóstico		Sugerir incorporar la evaluación de los Programas de Adultos Mayores en el Programa Anual de Evaluación, para asegurar el recurso presupuestal para ello.		CONEVAL

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Personas adultas mayores</b>	La difusión y promoción de los derechos de los adultos mayores es escasa lo que no permite romper con la cultura de la discriminación y la violación a sus derechos humanos.	PAM006	Intensificar las acciones de prevención y promoción de los derechos humanos de este grupo de población, así como trabajar para mayor sensibilización y concientización del personal de instituciones que atienden a esta población.	Derivado del diagnóstico y del trabajo grupal con OSC y la entrevista con la responsable del Programa.		Plan Estratégico Institucional 2019-2024 de la CNDH, incluya el objetivo estratégico de prevención con énfasis en población de personas adultas mayores. Y sugerir a las Comisiones Estatales que en sus próximos Programas Estatales de DH hagan lo propio.		CNDH, Comisiones Estatales
<b>Personas adultas mayores</b>	Existe desconocimiento de los derechos a los que son sujetos las personas adultas mayores.	PAM007	Intensificar las acciones de capacitación entre las personas adultas mayores, uniendo esfuerzos institucionales y no gubernamentales con el fin de promover los derechos y empoderar a este grupo de población.	Derivado del diagnóstico y del trabajo grupal con OSC		Plan Estratégico Institucional 2019-2024 de la CNDH, incluya el objetivo estratégico de promoción con énfasis en población de personas adultas mayores. Y sugerir a las Comisiones Estatales que en sus próximos Programas Estatales de DH hagan lo propio.		CNDH, Comisiones Estatales
<b>Personas adultas mayores</b>	Casi la mitad de las quejas por violaciones a los derechos humanos presentadas incluyen a una persona adulta mayor.	PAM008	Contar con un programa específico para esta población. Y que incluya además indicadores para evaluar sus resultados e impacto.	A partir de la revisión de base de datos de quejas recibidas por la CNDH, del diagnóstico y de la entrevista con el responsable del Programa.		Elaborar un Programa de Adultos Mayores, separado de otros grupos de atención		CNDH

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Personas adultas mayores</b>	La Secretaría de Desarrollo Social ocupa el segundo lugar en el número de quejas presentadas por las personas adultas mayores, debido a irregularidades en el Programa Pensión para Adultos Mayores.	PAM009	Como parte de sus objetivos estratégicos de emitir recomendaciones que incidan en la actuación de las instituciones, sería deseable que la CNDH se pronunciara contra este problema, ya sea a través de una Recomendación o de algún otro instrumento que considere pertinente.	A partir de la revisión de base de datos de quejas recibidas por la CNDH			En el grupo de Personas Adultas Mayores, no se ha emitido ninguna recomendación a la Secretaría de Desarrollo Social a pesar de que las quejas recibidas por malas prácticas administrativas que propician las violaciones a los derechos humanos ocupan un lugar importante.	CNDH
<b>Personas adultas mayores</b>	Las quejas por presunta violación interpuestas por personas adultas mayores se atienden en los mismos tiempos que las demás quejas	PAM010	Por la situación de edad de estas personas, se recomienda otorgar prioridad de atención a las quejas interpuestas.	Derivado de la entrevista con OSC y de la revisión de expedientes.			Modificar su Manual para la Atención de quejas	CNDH
<b>Personas adultas mayores</b>	Dado el panorama demográfico de esta población, se requieren políticas y acciones que tomen en cuenta la diferencia de género. Al mismo tiempo la convergencia de otras causas de vulnerabilidad como son la etnia y la discapacidad.	PAM011	Realizar un Diagnóstico que dé cuenta de las necesidades de la población de 60 años y más.	Derivado del Diagnóstico y de la entrevista con la responsable del Programa y de la revisión de expedientes.			En sus Informes Especiales sobre género, hacer un estudio en específico para la población adulta mayor.	CNDH, Comisiones Estatales, SEGOB, SEP, SSA, ST.

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Personas adultas mayores</b>	Por sus propias condiciones de dependencia y vulnerabilidad, la posibilidad de que este grupo de población denuncie los derechos humanos violados es muy baja.	PAM012	Colaborar en la creación de mecanismos que faciliten la posibilidad de denunciar.	Derivado del Diagnóstico y de las entrevistas con las OSC		Plan Estratégico Institucional 2019-2024 de la CNDH, incluir el objetivo de crear un mecanismo ágil, expedito y accesible para que las personas adultas mayores elaboren denuncias sobre violaciones a los derechos humanos.		CNDH, Comisiones Estatales, OSC
<b>Personas con discapacidad</b>	Incumplimiento de los criterios de inclusión y accesibilidad establecidos en la CDPD en la prestación de servicios o en el diseño espacios públicos, formatos de gobierno, entre otros aspectos.	PDIS 001	Endurecer sanciones contra funcionarios públicos que cometan violaciones de derechos humanos.	Hallazgo derivado de reunión con OSC	Actualizar el marco de las atribuciones de la CNDH como instancia no judicial para asegurar la efectividad de las acciones de este órgano.			CNDH, a nivel estatal y federal, autoridades de sectores pertinentes en cada caso y OSC.
<b>Personas con discapacidad</b>	Falta de capacitación del personal en la prestación de servicios a la población en diversos ámbitos (salud, seguridad, educación, transporte).	PDIS 002	Implementar campaña de capacitación en relación con la CDPD en todos los ámbitos de la APF.	Hallazgo común al análisis cuantitativo y cualitativo		Esta medida contribuirá decisivamente a elevar la calidad de la atención hacia este sector y prevenir violaciones de DH.		CHDH, INEGI, Salud

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Personas con discapacidad</b>	Bajo índice de denuncias que se llevan a cabo en relación con las violaciones de derechos de personas con discapacidad.	PDIS 003	Implementar una estrategia intersectorial para visibilizar la Convención de los Derechos de Personas con Discapacidad y los mecanismos de denuncia de violación de derechos humanos. Asimismo, es oportuno dar a conocer casos de éxito para incentivar que la población acometa este proceso y generar confianza en el quehacer de la CNDH entre la población.	Hallazgo común al análisis cuantitativo y cualitativo		Esta medida contribuirá a sensibilizar a la población sobre sus derechos fundamentales y elevar el número de denuncias.		CNDH, Comisiones Estatales, OSC, PGR

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Personas con discapacidad</b>	Hoy en día se recurre todavía al internamiento involuntario para la atención de personas con discapacidad psicosocial e intelectual.	PDIS 004	Hay que asegurar que el internamiento involuntario se utilice como último recurso, además de asegurar la supervisión de los establecimientos y su operación por una instancia imparcial. Bajo este concepto, debe establecerse la prohibición de designar a personal de una institución de atención psiquiátrica como tutor de un paciente. Asimismo, debe reforzarse la figura del consentimiento informado en establecimientos de atención psiquiátrica.	Hallazgo común al análisis cuantitativo y cualitativo	Prohibición de la institucionalización o internamiento involuntario de personas con discapacidad psicosocial o intelectual, así como determinar las condiciones excepcionales en las que deba llevarse a cabo	Esta medida contribuirá a elevar la calidad de la atención hacia este sector y prevenir violaciones de DH.		CNDH, a nivel estatal y federal, autoridades de sectores pertinentes en cada caso y OSC.
<b>Personas con discapacidad</b>	Efectividad limitada en relación con la presentación de denuncias.	PDIS 005	Las recomendaciones derivadas de la atención tendrían mayor efectividad si estuvieran acompañadas por propuestas de política pública con objetivos claros, responsables designados y fechas establecidas, además de un	Recomendación derivada de reunión con OSC	Actualizar el marco de las atribuciones de la CNDH como instancia no judicial para asegurar la efectividad de las acciones de este órgano.	Esta medida contribuirá a elevar la calidad de la atención hacia este sector y prevenir violaciones de DH.		CNDH, a nivel estatal y federal, autoridades de sectores pertinentes en cada caso y OSC.



Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
			presupuesto específico, en su caso.					
<b>Personas con discapacidad</b>	No se sistematiza la información recabada en el proceso de atención de quejas.	PDIS 006	La información que se obtiene de los expedientes de denuncia debe tomarse como insumo estratégico para mejorar los programas, políticas y estrategias para garantizar los derechos humanos de personas con discapacidad en diversos ámbitos.	Hallazgo común al análisis cuantitativo y cualitativo		Esta medida contribuirá a elevar la calidad de la atención hacia este sector y prevenir violaciones de DH.	Fortalecimiento de la vinculación intersectorial para protección de este sector social.	CNDH, a nivel estatal y federal, autoridades de sectores pertinentes en cada caso y OSC.
<b>Personas con discapacidad</b>	Correlación entre pobreza y discapacidad en diversos contextos del país.	PDIS 007	Considerar especialmente a la discapacidad como un factor de riesgo de pobreza en políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza.	Hallazgo común al análisis cuantitativo y cualitativo		Fortalecer la política social del país, con énfasis en la distribución de la riqueza.		CNDH, a nivel estatal y federal, autoridades de sectores pertinentes en cada caso y OSC.
<b>Personas con discapacidad</b>	Ausencia de un enfoque transversal en la formulación de políticas públicas para la atención de personas con discapacidad.	PDIS 008	Fomentar que en todo proceso de formulación de políticas públicas se asegure la participación de personas con discapacidad.	Hallazgo común al análisis cuantitativo y cualitativo		Constituye un principio de buena gobernanza incluir a las personas que se verán afectadas por una política en el proceso mismo de su formulación, desarrollo y evaluación.		CNDH, a nivel estatal y federal, autoridades de sectores pertinentes en cada caso y OSC.

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Personas con discapacidad</b>	Con el replanteamiento de la DGAD como instancia coordinadora del mecanismo de monitoreo de la CDPD, no se dio continuidad a los trabajos desarrollados anteriormente.	PDIS 009	Retomar las fortalezas de los programas desarrollados antes de 2015,	Hallazgo común al análisis cuantitativo y cualitativo		Esta medida representa una valiosa oportunidad para enriquecer el análisis de los contextos de la vulnerabilidad en nuestro país y formular propuestas de solución adecuadas.		CNDH, a nivel estatal y federal, autoridades de sectores pertinentes en cada caso y OSC.
<b>Personas con discapacidad</b>	No se ha mantenido la continuidad de la vinculación entre CNDH y OSC	PDIS 010	Conformar una agenda de trabajo con las OSC en relación con el abordaje de los desafíos que enfrentan las personas con discapacidad en el contexto nacional.	Hallazgo común al análisis cuantitativo y cualitativo		Al formular intervenciones para mejorar las condiciones de vida de este colectivo, debe considerarse especialmente la perspectiva de quienes tienen contacto de manera cotidiana con la población afectada.		CNDH, Salud, OSC

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Personas con discapacidad</b>	Mala calidad en la atención que reciben personas con discapacidad de manera general en instancias de gobierno, en los tres niveles.	PDIS 011	Establecer como obligación de todo servidor público que reciba capacitación en relación con las disposiciones establecidas en la CDPD. En este orden de ideas, debe fomentarse una atención especializada, que considere las necesidades de los usuarios de los servicios.	En las entrevistas y en cuestionarios remitidos pudo identificarse esta problemática.	Introducción de disposiciones en la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.	Esta medida contribuirá decisivamente a elevar la calidad de la atención hacia este sector y prevenir violaciones de DH.		CNDH, a nivel estatal y federal
<b>Personas con discapacidad</b>	Fraccionamiento en relación con las políticas públicas dirigidas a este sector social, además de que es común todavía el enfoque asistencialista.	PDIS 012	Implementar programas de capacitación dirigidos a formuladores de políticas, como también del personal directivo y prestadores de servicios de atención a la población en instancias de gobierno, sobre los derechos de personas con discapacidad y el contexto de la vulnerabilidad de las personas con discapacidad en México –IMSS,	Hallazgo común al análisis cuantitativo y cualitativo		Sensibilización de servidores públicos sobre el contexto de las violaciones de los derechos humanos, así como fortalecer articulación entre instancias de los sectores público, privado y social.		CNDH, a nivel estatal y federal

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
			ISSSTE y SEP, las instancias que se relacionan con el mayor número de violaciones a los derechos humanos de este colectivo—. Es necesario que los criterios propuestos estén alineados a una estrategia transversal, en el marco de la CDPD, y que estén señaladas claramente las instancias responsables. Adicionalmente, deben medirse los resultados obtenidos y realizar ajustes a programas acordemente.					
<b>Personas con discapacidad</b>	No se aprecia un criterio claro para la clasificación de la discapacidad en la base de datos sobre recomendaciones, lo cual impacta sobre el registro de las incidencias.	PDIS 013	Homologar criterios con base en CDPD en torno al concepto de discapacidad, especialmente para recabar información de carácter demográfico.	Hallazgo derivado del análisis de expedientes de queja.		Considerar criterios claros de clasificación de discapacidad contribuirá a mejorar el análisis de las violaciones y establecer mecanismos de prevención más eficaces		

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
<b>Personas con discapacidad</b>	Sesgos en la atención que se brinda en las Comisiones Estatales a personas con discapacidad.	PDIS 014	Implementar programa de capacitación para CEDH, además de promover que se designe un área responsable en cada entidad federativa para abordar cuestiones sobre discapacidad.	Hallazgo derivado de reunión con OSC		Promover una mayor sinergia entre Comisiones Estatales de DH puede contribuir sustantivamente a avanzar el proceso de armonización con la CDPD.		
<b>Personas con discapacidad</b>	Respaldo deficiente por parte del gobierno federal a las recomendaciones de la CNDH.	PDIS 015	Fortalecer la operación de seguimiento de recomendaciones por parte de la CNDH. Asimismo, es importante medir y publicar el impacto de las recomendaciones,	Hallazgo común al análisis cuantitativo y cualitativo	Actualizar el marco de las atribuciones de la CNDH como instancia no judicial para asegurar la efectividad de las acciones de este órgano.			
<b>Personas con discapacidad</b>	Avance limitado en relación con la armonización legislativa con la CDPD en entidades federativas.	PDIS 016	Fortalecer coordinación entre CNDH y CEDH, especialmente en las entidades federativas donde se presenten mayores rezagos, para apoyar las acciones de divulgación de la CDPD, como también identificar oportunamente los desafíos que se presentan en las entidades.	Informe DGAD y reunión con OSC		Promover una mayor sinergia entre Comisiones Estatales de DH puede contribuir sustantivamente a avanzar el proceso de armonización con la CDPD.		
<b>Personas con discapacidad</b>	Las políticas públicas enfocadas en la protección de este sector de la población no consideran el cuidado del cuidador.	PDIS 017	Considerar criterios para la protección de los cuidadores de personas con	Análisis contextual y reunión con OSC.	Actualización del marco normativo en materia de discapacidad	Fortalecimiento de la atención para este sector de la población		

Grupo	Situación actual / hallazgo	Clave	Efecto			Principales responsables de la implementación	Viabilidad de su implementación	Nivel de priorización
			Normatividad	Política pública	Otras			
			discapacidad en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas dirigidas a este sector.		psicosocial e intelectual.			
<b>Personas con discapacidad</b>	Incapacidad del Estado para atender problemas de salud mental.	PDIS 018	Promover el desarrollo de capacidad institucional para atender este creciente problema de salud pública, así como fomentar la formación profesional en este ámbito.	Análisis contextual y reunión con OSC.		Esta medida contribuirá a la visibilización y atención de un desafío emergente de gran impacto a la salud pública.		
<b>Personas con discapacidad</b>	Rezagos en la atención de menores de edad con discapacidad.	PDIS 019	Debe fortalecerse la atención de menores de edad con discapacidad, a fin de contribuir a potencializar su desarrollo, considerando especialmente las intervenciones a edades tempranas.	Recomendación expresada en entrevista con OSC.		Mediante la colaboración intersectorial se buscará asegurar la observancia de los criterios establecidos en la CDPD, especialmente en los ámbitos laboral, educativo y de salud.		
<b>Personas con discapacidad</b>	Obstáculos físicos para la presentación de denuncias.	PDIS020	Agilizar proceso de levantamiento de quejas mediante tecnologías de la información y comunicación, como introducir modificaciones en el portal web institucional para recibir quejas.	Recomendación expresada en entrevista con OSC	Actualización del marco de las atribuciones de la CNDH como instancia no judicial para asegurar la efectividad de las acciones de este órgano.	Aumento en el número de quejas presentadas y fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la CNDH.		



## INFORMES EJECUTIVOS SOBRE LA ATENCIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE “LA CNDH” A LAS ENTIDADES Y DEPENDENCIAS FEDERALES RELACIONADAS CON LOS GRUPOS.

INFORMES ESPECIALES IDENTIFICADOS EN LA PAGINA DE LA CNDH		
Año	Grupo	Denominación del informe
2018	Adultos mayores	Declaración: “Envejecer con dignidad y derechos humanos en México: nuestra meta.”
2017	Adultos mayores/ Personas en situación en reclusión	Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la república mexicana.
2018	Discapacidad	Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guarda los derechos humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país.
2017	Indígenas	El derecho a la protección de la salud en las mujeres indígenas en México. Análisis nacional y de casos desde una perspectiva de derechos humanos.
2016	Indígenas	Estudio especial de la CNDH sobre la situación de la población afrodescendiente a través de la encuesta intercensal 2015.
2018	Desplazados / migrantes	Los desafíos de la migración y los albergues como oasis Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México
2017	Desplazados / migrantes	Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales Y pronunciamientos de la cndh 2001-2017
2016	Desplazados	Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México.
2018	Personas en reclusión	Informe especial de la comisión nacional de los derechos humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la república mexicana.
2017	Personas en reclusión	Informe especial de la comisión nacional de los derechos humanos sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la república mexicana.
2017	Personas en reclusión	Pronunciamiento Sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial
2016	Personas en reclusión	Pronunciamiento sobre antecedentes penales
2016	Personas en reclusión	Pronunciamiento sobre calificación penitenciaria
2016	Personas en reclusión	Pronunciamiento sobre el derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la república mexicana
2016	Personas en reclusión	Pronunciamiento sobre el perfil del personal penitenciario en la república mexicana
2016	Personas en reclusión	Pronunciamiento sobre la racionalización de la pena de prisión
2016	Personas en reclusión	Pronunciamiento sobre la situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la república mexicana
2016	Personas en reclusión	Pronunciamiento sobre la supervisión penitenciaria



## **Análisis de los informes y comentarios**

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Personas Mayores en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana Emitida el 30 de septiembre de 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó un Informe Especial sobre la protección a los Adultos Mayores que se encuentran bajo la protección y resguardo de la autoridad penitenciaria.

Cabe mencionar que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, publicó que las cifras de las personas adultas mayores recluidas son las siguientes: 5,846 de las cuales 234 son mujeres y 5, 612 hombres.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha analizado 137 escritos de queja de personas mayores de 60 años en centros penitenciarios en los últimos 10 años, de las cuales 66% se deben por la negativa de conceder un beneficio de libertad anticipada y el 34% restante se refiere a los aspectos de salud, atención médica, marginación, seguridad jurídica, reinserción social y solicitud de condiciones dignas.

Desde el 2011 hasta el 2016, el Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria ha hecho de conocimiento público que existe una falta de equipos médicos de apoyo, talleres, ausencia de registros y dificultad para la accesibilidad al interior de las instalaciones. Ante esta situación, la Comisión ha insistido constantemente en la necesidad de dar atención oportuna y pertinente en los rubros de salud, medicamentos, dietas, equipos, médicos de apoyo, entre otros.

Retomando datos de algunos informes nacionales, entre ellos el Informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura publicó que el 44% de la población de adultos mayores en estado de reclusión, se encuentra clasificado inadecuadamente al estar ubicados en los pisos superiores o en la parte alta de las literas, así como el 29% carece de accesibilidad al no existir rampas o espacios para que puedan movilizarse en todas las instalaciones del centro.

En el mismo sentido, la Comisión Nacional se manifestó también a favor de la concientización de los servidores públicos como garantes de los derechos de las personas mayores de 60 años, debido a las deficiencias encontradas en los centros de reclusión penitenciaria que provocan situaciones de mayor vulnerabilidad por estar en condiciones de privación de la libertad.

No obstante, como ejemplo de acciones en este rubro, la Ciudad de México a esta problemática a través del “Protocolo de atención para adultos mayores” presentado el 12 de junio del año en curso con el objetivo de garantizar su integridad y proteger sus derechos.

Sobre las acciones realizadas por la Comisión, ésta se ha pronunciado por el respeto de sus derechos humanos refiriendo la necesidad de prestar atención a sus necesidades de ubicación y movilidad dentro de los Centros Penitenciarios. Así mismo, publicó una guía modelo para mejorar las condiciones de internamiento penitenciario desde el punto de vista de los derechos humanos.

En el mes de julio de 2017, la Comisión realizó una encuesta sobre las personas mayores en reclusión penitenciaria en el país, donde encontró un incremento de 230 personas de las que fueron reportadas por el Órgano Administrativo de la Secretaría de Gobernación.

Con base en lo anterior, se concluye que existe la necesidad de brindar una mayor atención a esta población, debido a que las condiciones físicas y psicológicas de este grupo etario tiende a deteriorarse sin una atención especializada. Así como la nula existencia de:

- Ausencia de programas para evitar la discriminación.
- Infraestructura inadecuada para atender las necesidades de clasificación, ubicación y desplazamiento.
- Inexistencia de programas educativos acordes a sus requerimientos.
- Deficiencias en actividades laborales y de capacitación para el trabajo.
- Falta de programas de atención a la salud especializada en consonancia a su edad, situación física.
- Déficit de armonización legislativa nacional e internacional para determinar que a partir de los 60 años se es persona mayor.

Por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos propuso como necesario:

1. Armonizar la normatividad nacional sobre las personas mayores entre el Código Penal Federal, los códigos penales locales y el Código Nacional de Procedimientos.
2. Establecer la obligación de que los Centros de Reclusión Penitenciaria de la República Mexicana cuenten con un registro de personas más de 60 años.
3. Promover programas para evitar su discriminación, procurando condiciones de igualdad con respecto de la población en internamiento.
4. Prever los recursos presupuestales pertinentes, infraestructura de los centros penitenciarios conforme a los estándares internacionales a para poder garantizar un mejor acceso al establecimiento penitenciario.
5. El Estado Mexicano firme y ratifique la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Se puede inferir que los esfuerzos realizados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde el año 2011 no ha surtido efectos a favor de las personas adultas mayores ya que año con año las necesidades que se diagnosticas resultan ser las mismas.

#### *Comentarios a la viabilidad de la propuesta de la CNDH*

Después de realizar un análisis de las recomendaciones y propuestas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante el período de 2015 a 2018, se infiere que es un sector de la población que recientemente fue catalogado por la Comisión como un grupo vulnerable, debido al escaso conocimiento que se tiene de sus condiciones.

Sobre la viabilidad de las propuestas establecidas por la CNDH, se puede concluir que algunas de ellas, como lo son: el registro de población en centros penitenciarios, así como prever los recursos presupuestales pertinentes para contar con la infraestructura adecuada son obligaciones tanto internacionales como nacionales de las instituciones penitenciarias, mismas que deberían ser acatadas sin necesidad de una recomendación de la Comisión, ya que estas sólo se convierten en un recordatorio de sus obligaciones.

No obstante, se realizan otras como la implementación de programas de concientización de las autoridades correspondientes con el fin de que sean ellas quienes promuevan el

respeto y garanticen los Derechos Humanos de este grupo vulnerable dentro de las instalaciones penitenciarias, empero el nivel de viabilidad dependerá de la buena aplicación de los conocimientos obtenidos de la capacitación así como de la voluntad de las autoridades por seguir dichos lineamientos, ya que no existirá un acto vinculatorio que garantice su aplicación.

Por último, la CNDH recomienda la firma de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, tema que compete a la Secretaría de Relaciones Exteriores analizar, no obstante, se puede inferir que al firmar dicho documento se crearán nuevos compromisos internacionales para el Gobierno Mexicano, extendiendo el marco normativo que protege a este grupo vulnerable.

#### *Identificar lo destacable de las propuestas y/o recomendaciones*

Realizando un análisis a las propuestas emitidas por la Comisión se puede inferir que algunas de ellas son viables y destacan por la forma en la que amplían y garantizan el respeto a los Derechos Humanos de este grupo vulnerable, como es la armonización de la normativa en el ámbito nacional, así como la recomendación para la firma de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores.

Sin embargo, cabe resaltar que la aplicación de las normas se da por medio de las políticas públicas, por lo que la Comisión tendría que realizar la propuesta de algunas de ellas en colaboración con OSC para cubrir las verdaderas necesidades de este sector de la población.

#### *Recurrencia en los años posteriores*

Cabe resaltar que dichas recomendaciones sobre este grupo vulnerable se emitieron recientemente, no se ha realizado un análisis para conocer si después de emitido este informe las condiciones persisten. A partir de ello, es posible determinar que es un sector de la población en el cual la Comisión Nacional ha tenido poca injerencia en su estudio y protección.

Estudio Especial de la CNDH sobre la situación de la población afrodescendiente de México a través de la encuesta intercensal 2015.

La CNDH ha sistematizado y analizado la situación de las personas afrodescendientes a partir de las bases de datos que el INEGI ha puesto a disposición de los interesados, ya que este tipo de estudios es una tarea técnicamente compleja para la población afrodescendiente, que es la principal interesada y en el entendido que esta información constituye una herramienta para visibilización, para su empoderamiento y para buscar su inclusión dentro de las políticas públicas.

Tomando como punto de referencia categorías que responden a las normas internacionales básicas relativas a los derechos de los pueblos indígenas retomando tres aspectos:

- El derecho a la no discriminación;
- El derecho a la identidad cultural;
- Los derechos al desarrollo y bienestar social

Aborda los siguientes temas incluidos dentro de los tres rubros antes mencionados:

- Derecho a la no discriminación
- Percepciones, actitudes y practicas sobre la igualdad y la tolerancia hacia la diversidad cultural Derecho a la identidad cultural
- Volumen de la población afrodescendiente
- Distribución territorial de la población afrodescendiente
- Composición por sexo y edades de la población afrodescendiente
- Identidades superpuestas en población afrodescendiente: afroindígenas
- Municipios con predominancia y presencia de población afrodescendiente
- Identidad y derechos: registro de nacimiento
- Derecho al desarrollo y bienestar social
- Migración
- Fecundidad
- Educación
- Salud
- Participación en la actividad económica y empleo
- Hogares
- Carencias de alimentación en los hogares
- Vivienda y servicios

Esta población presenta características socioculturales propias, cuyas raíces se encuentran en la migración forzada temprana, como personas esclavizadas desde África (siglos XVI y parte del XVII), y posteriormente como trabajadores libres migrantes (siglo XIX), en el mestizaje, en la discriminación y en la exclusión.

En México, el derecho a no ser discriminado fue incorporado en el marco de la reforma constitucional que aprobó el Congreso de la Unión en materia de derechos y cultura indígenas en agosto de 2001. En el artículo 1o constitucional se considera el origen étnico y el origen nacional como dos motivos por los que se prohíbe discriminar, estableciendo a su vez la obligación de las autoridades de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas, incluyendo los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Sobre la diversidad étnica, el artículo 2o constitucional reconoce la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, considerados como aquellos que descienden de las poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. En ese tenor, el Estado mexicano les reconoce su derecho a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos, tradiciones y todos los elementos que constituyen su identidad, de acuerdo con sus usos y costumbres. Sin embargo, el último párrafo de este artículo establece que “Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”.

Es así como la CNDH tomó en consideración los objetivos del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, Reconocimiento, Justicia y Desarrollo, estudios y documentos

señalados en la bibliografía, el contenido del Convenio 169 de la OIT, así como las demandas expresadas por los propios afrodescendientes en los eventos organizados por este Organismo Nacional, y conforme a la información contenida en la Encuesta Intercensal 2015.

Fomentar el reconocimiento, político, cultural y social.

1. Adoptar, en todos los niveles escolares las medidas de carácter educativo necesarias para eliminar los prejuicios en general y específicamente contra las poblaciones negras, sobre todo en aquellas regiones donde se convive con ellos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de las poblaciones interesadas.
2. Fomentar en la población, en las escuelas y en el funcionariado público el derecho a la igualdad y a la no discriminación, combatiendo al racismo y a las discriminaciones basadas en el color de piel, y en el género.
3. Disponer que la Secretaría de Educación Pública incluya el estudio de las poblaciones negras de México en los libros de texto en las escuelas de todo el país, así como en todos los niveles y modalidades educativas.
4. Implementar acciones de fomento educativo en las comunidades afrodescendientes que les permitan recuperar su historia, sus memorias y fortalecer así sus identidades
5. Diseñar e implementar programas que apoyen el desarrollo de la diversidad de sus expresiones culturales y salvaguarden su patrimonio cultural tanto material como inmaterial.
6. Elaborar y difundir un catálogo de los aportes a la cultura nacional de las poblaciones negras de México e incluir dentro del patrimonio tangible e intangible del país los contenidos culturales de las poblaciones afrodescendientes.

Garantizar una justicia igualitaria.

1. Reconocimiento Constitucional Federal y local de las personas y comunidades afrodescendientes y la creación de políticas públicas en su beneficio.
2. Reconocer en todos los ámbitos las aspiraciones de los afrodescendientes a asumir el control de sus formas de vida, de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, costumbres y tradiciones dentro del marco estatal en que se encuentran.
3. Invitar al Congreso de la Unión para que incluya dentro de las facultades de algunas de las instituciones existentes la atención específica de la población afrodescendiente.
4. Consultar a los interesados, en términos similares a los aplicados para la población indígena, según el Convenio 169 de la OIT, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (derecho a la consulta previa, libre e informada).
5. Garantizar la participación de los integrantes de las comunidades en aquellas decisiones que abarquen ámbitos sociales, culturales, económicos, políticos y de desarrollo que les afecten a ellos y a las regiones donde habitan.
6. Garantizar a los afrodescendientes el acceso a la justicia, en igualdad de derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la

población. Reconocer y aplicar sus sistemas normativos internos para la resolución de conflictos y para la organización interna de las comunidades.

Legitimar su desarrollo con identidad y su derecho a tomar decisiones adecuadas a su realidad.

1. Fomentar que las instituciones gubernamentales implementen mecanismos de consulta para que los afrodescendientes decidan prioridades en lo que atañe a su proceso de desarrollo, en la medida en que este afecta a sus vidas, creencias, instituciones y a las tierras que ocupan. Resaltar la importancia de la consulta y participación de las mujeres afrodescendientes en estos procesos.
2. Responsabilizar a las instituciones gubernamentales para que implementen acciones orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los afrodescendientes, fomentando su participación y cooperación, estas acciones deberán ser prioritarias en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan.
3. Hay que asegurar que las instituciones u otros mecanismos designados para administrar los programas que afecten a los afrodescendientes dispongan de los medios económicos, materiales y de capacitación necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
4. Certificar el acceso a los programas sociales que beneficien a estas poblaciones, normando su inclusión específica en los programas operativos de todas las instituciones gubernamentales y en todos los niveles de gobierno, incluyendo programas específicos para mujeres afrodescendientes.
5. Establecer que, en todas las acciones de gobierno, en todos los niveles, se tome en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente y hacer visibles las particularidades de género, fomentando acciones orientadas al empoderamiento de las mujeres.
6. Hay que asegurar que la Secretaría de Hacienda incluya partidas específicas y auditables destinadas específicamente a las poblaciones afrodescendientes.

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guardan los derechos humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país. 2018

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1o párrafos primero, segundo, tercero y quinto, 4o, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 6, fracciones VII, VIII y IX, 15, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 174 de su Reglamento Interno, pre- senta a la opinión pública y a las autoridades el Informe Especial sobre los derechos humanos de las Personas con Discapacidad.

En el ejercicio de las facultades y atribuciones de la CNDH, y en cumplimiento a las obligaciones que tiene como parte del Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la CDPD, en enero de 2016 llevó a cabo una serie de solicitudes de información a las 32 entidades federativas. Considerando la amplitud de las obligaciones impuestas por CDPD, la información solicitada fue hecha con base en la mayoría de los derechos de la Convención, considerando también las observaciones finales hechas por el Comité sobre los De- hechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas al informe inicial de México.

Las respuestas de cada entidad federativa fueron recibidas durante el transcurso del año, para lo cual la CNDH dio seguimiento -a través de distintos medios- para la aclaración de dudas, o bien, para contar con toda la información; a pesar de ello, 4 entidades fueron omisas en el envío de sus informes, a saber, Aguascalientes, Durango, Jalisco y Nayarit.

Secretaría de Desarrollo Social desarrolló un Diagnóstico de la situación de las personas con discapacidad en México. Mayo de 2016, donde se observe lo siguiente:

- El ingreso laboral promedio para las personas con discapacidad es menor en relación con las personas sin discapacidad.
- La incidencia de pobreza entre las personas con discapacidad se encuentra 8.5% por encima de las personas sin discapacidad.
- El 60.3% de las personas con discapacidad tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar, con respecto al 52.8% de las personas sin discapacidad.
- También en los rubros de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial, los porcentajes de personas con discapacidad en estas situaciones son mayores con respecto a las personas sin discapacidad.

Las principales preocupaciones de este informe son las siguientes:

La armonización legislativa en las entidades federativas del país es insuficiente para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio, goce y disfrute de sus derechos humanos.

Se observa un desequilibrio en las asignaciones presupuestales para el tema de atención a las personas con discapacidad, considerando que en algunas entidades federativas las instituciones públicas han recibido un menor presupuesto que las instituciones privadas, principalmente en las siguientes entidades federativas: Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Veracruz y Yucatán. Asimismo, la falta de información por parte de la mayoría de los estados sobre el ejercicio efectivo del presupuesto para que se consideren todos los aspectos de la vida de las personas con discapacidad.

No se puede identificar que los mecanismos de consulta y participación de las personas con discapacidad, solicitados por la Convención, garanticen la representatividad del colectivo en los procesos de la toma de decisiones que les afectan, así como que exista equilibrio geográfico, de género, étnico, entre otros. Se puede señalar que en los estados de Chiapas y Guerrero refirieron no tener información sobre el tema. El Estado de Puebla señaló no contar con estos mecanismos de consulta y participación.

No se reportaron datos estadísticos adicionales al Programa de Credencial Nacional para Personas con Discapacidad que muestren el desarrollo de registros administrativos.

La armonización de las legislaciones civil y familiar no contempla a las personas con discapacidad como sujetos de protección en su derecho a formar una familia en el momento en que lo deseen, además no se establecen los mecanismos de apoyo para que las personas con discapacidad puedan por sí mismas elegir el número de hijos y su espaciamiento, según el caso concreto.

Se observa la ausencia de un modelo de transición hacia la educación inclusiva, así como la modalidad de educación para la vida y a lo largo de la vida, en el marco de la educación

regular. Asimismo, la falta de materiales para las personas con discapacidad que requieren de apoyos específicos.

No existen mecanismos que aseguren una atención integral en la prestación de servicios de salud a las personas con discapacidad, incluyendo progre- más de educación en la salud sexual y reproductiva, información sobre derecho al más alto nivel posible de salud, capacitación del personal de salud y mecanismos de información accesibles.

El derecho a la rehabilitación no se aplica de manera integral de acuerdo con el nuevo paradigma de la Convención, en el que el objetivo es que la persona con discapacidad mantenga su máxima autonomía e independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, a través de diversos servicios; sino únicamente se encuentra circunscrito a la re- habilitación física. Asimismo, no se contemplan programas de rehabilitación dirigidos a las comunidades rurales y a los pueblos indígenas.

Sobre la inclusión laboral, advirtió la ausencia de estímulos fiscales de naturaleza estatal hacia el sector empresarial, para incentivar la contratación de este colectivo que aseguren su ingreso, permanencia, provisión de ajustes razonables y crecimiento laboral.

Asimismo, realizó diferentes propuestas tanto a nivel federal como estatal para señalar las áreas de oportunidad para que cada entidad federativa realice acciones específicas en concordancia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Durante este estudio, se evidencia la falta de compromiso por diversos estados en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, al no generar políticas públicas idóneas y efectivas para garantizar y proteger sus derechos, así como la ausencia de medidas afirmativas y en casos necesarios, ajustes razonables.

Por lo anterior, este trabajo ayuda a entender las diversas barreras que enfrenta este grupo a nivel nacional, así como las diversas entidades que han tomado acción para intentar procurar a dicho grupo, pero en su mayoría, aún conservan dentro de sus políticas públicas, el asistencialismo y no un modo de desarrollo de vida digna.



## BIBLIOGRAFÍA

- Americanos, Organización de los Estados, O. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. *Novena Conferencia Internacional Americana*, 6. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Ardona, Luz Ángela; ORTIZ, Horacio y VAZQUEZ, Luis Daniel. Violación de derechos humanos en México. Un costo poco advertido de la corrupción. *Polít. gob*[online]. 2018, vol.25, n.1 [citado 2018-12-21], pp.153-184. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372018000100153&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372018000100153&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 1665-2037.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2012). Asamblea General. *Africa*, 17852(10), 1–17. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0290\(19990420\)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0290(19990420)63:2<175::AID-BIT6>3.0.CO;2-G)
- Betancourt Higareda, Felipe Carlos. Reflexiones sobre el estado de derecho, la seguridad pública y el desarrollo. IJ-UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4443/18.pdf>
- CIDH - Comisión Interamericana de derechos humanos. (2011). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.proeng.2012.08.068>
- CNDH y Programa Universitario de Estudios del Desarrollo UNAM. Presupuesto Público y derechos humanos: Por una Agenda para el Rediseño del Gasto Público. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Presupuesto-Publico-DH-Rediseno-Gast.pdf>
- CNDH. (2017). Anexo técnico. “Análisis cualitativo y cuantitativo de las Violaciones de los Derechos Humanos en Grupos Vulnerables”.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación de Derechos Humanos en México. CIDH. 2015
- Comité De Derechos Humanos. (2010). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. *Evaluation*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- CONAPRED, CNDH, UNAM, CONACYT, INEGI. Encuesta Nacional sobre discriminación 2017. CONAPRED, CNDH, UNAM, CONACYT, INEGI. 2018. Disponible en: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodem/ENADIS2017\\_08.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodem/ENADIS2017_08.pdf)
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2017). Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales. *感染症誌*, 91, 399–404.
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS &quot; PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA &quot; DO 7 de mayo de 1981. (1981).
- Cooperación, E. M. de A. E. y de. (2007). Convención Sobre Los Derechos De Las Personas Con Discapacidad. *Boe*, 96, 8866–8877.
- Favela M. Neoliberalismo y movilización ciudadana: dos eslabones perdidos en la comprensión de la crisis de derechos humanos en México. *Cotidiano - Revista de la*

Realidad Mexicana [Internet]. 2017 nov [citado 2018 Dic 20];33(206):7–18. Available from:

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=127750178&lang=es&site=ehost-live>

FERRAJOLI, L. gi. (2007). De re chos y ga ran tías. La ley del más débil.

Gargarella, Roberto. 30 años de derechos humanos en Argentina (1983-2013). Revista SAAP [online] 2013, vol. 7 [citado 2018-12-21], pp.289-296. Disponible en: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702013000200007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702013000200007&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 1853-1970.

Garza, J. M. S. de la. (s/f). Derechos y garantías. La ley del más débil.

Heriberto A. y Pedraza S. Límites a las fuentes de derechos humanos en México. Alegatos, núm. 98, México, enero/abril de 2018, 89-110.

Hincapié Jiménez S. Estado y derechos humanos en México: claves analíticas para su interpretación. El Cotidiano 194, noviembre-diciembre, 2015, 89-96.

Instituto de Investigaciones jurídicas (UNAM). Los mexicanos y su Constitución, Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. UNAM. Disponible en: [http://www.losmexicanos.unam.mx/MexicanosConstitucion/pdf/Mexicanos\\_Constitucion.pdf](http://www.losmexicanos.unam.mx/MexicanosConstitucion/pdf/Mexicanos_Constitucion.pdf)

Introducción, S. I., Vulnerabilidad, I. I., & Grupos, I. I. I. (2016). DERECHOS HUMANOS Y VULNERABILIDAD Luisa Fernanda T, 2–11.

OEA. (1988). Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de DESC.

Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre Examen Periódico Universal, *Recopilación sobre México Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 31er periodo de sesiones, 16 de noviembre 2018.

Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. *Onu*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966. (1981).

Padrón Innamorato, Mauricio. Acceso a la justicia, vulnerabilidad y exclusión: aproximación a las dimensiones relacionales y subyacentes. IIJ-UNAM.

Serrano, S. (2013). Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos. *Derechos Humanos en la Constitución. Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, 89.

Serrano, S., & Vázquez, D. (2012). Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos. *Seminario Introductorio Itinerante sobre la Reforma Constitucional en Derechos Humanos*, 84.

- Vázquez, L. D., & Serrano, S. (2012). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, 135–165.
- Velasco Yáñez D. El sistema ombudsman más caro del mundo... ¿y el más ineficiente? *Espiral* [Internet]. 2015 May [cited 2018 Dec 20];22(63):185–220. Available from: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=103406238&lang=es&site=ehost-live>
- Velasco Yáñez D. La discriminación nuestra de cada día. *Xipe Totek* [Internet]. 2017 Sep [cited 2018 Dec 20]; 26 (3): 310–37. Available from: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=126523580&lang=es&site=ehost-live>
- Velasco Yáñez D. Las otras luchas del campo de las y los defensores de los derechos humanos en México. *Xipe Totek* [Internet]. 2018 Jun [cited 2018 Dec 20]; 27:349–76. Available from: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=132480212&lang=es&site=ehost-live>
- Velasco Yáñez D. México, ¿un estado feminicida? *Xipe Totek* [Internet]. 2016 Mar 31 [cited 2018 Dec 20]; 25 (1): 69 – 96. Available from: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=115450044&lang=es&site=ehost-live>

# I. ANEXOS

## Anexo A. Formato de entrevista a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. FACULTAD DE MEDICINA  
Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud

“Análisis cualitativo y cuantitativo, de las Violaciones de los Derechos Humanos en personas en condiciones de vulnerabilidad”

### Formato de entrevista a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

			<b>Folio:</b>	
			<b>Fecha:</b>	
<b>DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADOR(A): .</b>				
<b>Nombre:</b>				
<b>A que grupo en situación de vulnerabilidad se estudia:</b>				
<b>Teléfono:</b>		<b>Extensión:</b>		
<b>email:</b>				

PRESENTARSE Y EXPLICAR AL ENTREVISTADO QUIÉNES SOMOS Y EL OBJETIVO DEL PROYECTO. COMENTAR SOBRE EL CONSENTIMIENTO INFORMADO E INDICAR QUE LA ENTREVISTA SERÁ GRABADA Y QUE EN TODO MOMENTO SE CONSERVARÁ LA CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA Y DEL INFORMANTE.

<b>DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO (A): .</b>			
<b>Nombre:</b>			
<b>Puesto:</b>			
<b>Teléfono:</b>		<b>Extensión:</b>	
<b>email:</b>			

<b>Objetivo del convenio</b>	
Realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las quejas que ingresan a “LA CNDH”, a partir de los escritos de queja que se reciben y en tanto estos contengan elementos clave para revertir las condiciones que obstaculizan el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas, sobre presuntas violaciones a los derechos humanos interpuestas y relacionadas con los seis grupos en situación de vulnerabilidad, en adelante: los grupos, materia del Convenio del que este Anexo Técnico forma parte integrante, que le permita a la misma, proponer e impulsar políticas públicas que fortalezcan las ya implementadas e impacten en la calidad de vida de estos grupos de la sociedad.	
<b>Objetivos del proyecto</b>	
<b>Objetivo general</b>	Realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos interpuestas por los grupos en situación de vulnerabilidad, que le permitan a “LA CNDH”, dentro de su ámbito de

<b>Objetivos del proyecto</b>	
<p><b>Objetivo general</b> Realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos interpuestas por los grupos en situación de vulnerabilidad, que le permitan a “LA CNDH”, dentro de su ámbito de competencia, proponer e impulsar políticas públicas que impacten en la calidad de vida de los grupos considerados en este estudio.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar un análisis, a través de un muestreo, de las quejas interpuestas o relativos a los grupos en situación de vulnerabilidad, materia del Convenio, durante el periodo 2015-2017.</li> <li>2. Contar con un diagnóstico general y específico de los expedientes de queja sobre violaciones a los derechos humanos interpuestas por grupos en situación de vulnerabilidad, materia de este estudio, en su atención y resolución.</li> <li>3. Analizar los factores que inciden en la ocurrencia de agravios (presuntas violaciones a los derechos humanos) en contra de los grupos en situación de vulnerabilidad.</li> <li>4. Analizar los aspectos que impiden la presentación de quejas de estos grupos, así como las motivaciones para no acudir a “LA CNDH” para denunciar las probables violaciones de sus derechos humanos, considerando que no es la única instancia para canalizar las denuncias por probables violaciones de los derechos humanos.</li> <li>5. Identificar áreas de oportunidad que generen una cultura de conocimiento de los derechos humanos y de la denuncia sobre violaciones a los mismos, en los grupos en situación de vulnerabilidad y en la población en general, que propicien y den certeza sobre la atención de las mismas.</li> <li>6. Proponer políticas que concienticen y responsabilicen a las instancias públicas sobre la importancia de promover, apoyar y respetar los Derechos Humanos de la población en su conjunto.</li> </ol>	
<b>Grupos comprometidos</b>	
Persona desplazadas internamente Personas adultas mayores Pueblos y comunidades indígenas Personas con discapacidad Personas LGBTI Personas privadas de su libertad en el sistema penitenciario	
<b>Operatividad de la visitaduría</b>	
Esta visitaduría atiende quejas?	SI ____ NO ____
En caso afirmativo: que sectores, o grupos, o dependencias o entidades federales atiende.	
En caso negativo: cuál es su función?	
La visitaduría tiene programas a su cargo?	
En caso afirmativo: cuales programas atiende.	
En caso afirmativo: Los programas que tienen a su cargo contienen:	
Objetivos: Si ____ No ____ Estrategias a desarrollar: Si ____ No ____ Líneas de acción: Si ____ No ____ Metas: Si ____ No ____ Indicadores de evaluación: Si ____ No ____	
Esta visitaduría atiende:	
Orientaciones: Si ____ No ____ Remisiones: Si ____ No ____ Clasificaciones: Si ____ No ____ Inconformidades: Si ____ No ____	
Otros asuntos relacionados con los escritos de queja que recibe la CNDH: Si ____ No ____ En caso afirmativo: Cuáles?	

<b>CONTROLES INTERNOS</b>
Esta visitaduría para cumplir con sus funciones de control de su operación tiene:
Registros electrónicos?: Si ___ No ___
En caso afirmativo: cuales?
Que periodo abarca la información que contienen sus controles:
Registros manuales: Si ___ No ___
En caso afirmativo: cuales?
Que periodo abarca la información que contienen sus controles:
<b>EMISIÓN DE INFORMES Y REPORTES</b>
Qué tipo de informes emite:
Qué tipo de reportes emite:
<b>MANUALES, NORMAS Y/O LINEAMIENTOS</b>
Tienen manuales de:
<b>Organización:</b> Si ___ No ___
En caso afirmativo: Vigencia: _____ Última actualización _____
<b>De procedimientos:</b> Si ___ No ___
En caso afirmativo: Cuáles? Vigencia: _____ Última actualización _____
Tienen <b>normas o lineamientos</b> para su operación <b>u otro documento</b> que de orden a la operación?
Norma: Si ___ No ___ Lineamientos: Si ___ No ___ Otro documento: Si ___ No ___
Caso afirmativo: Cuáles?
<b>Preguntas complementarias</b> Si derivado de la entrevista se requiriera complementar con otras preguntas que en ese momento se plantearian, ya sea para respuesta en ese momento o envío por escrito.
<b>Información requerida en caso de que haya sido positiva la respuesta:</b>
<b>Programas a su cargo</b> Proporcionar copia o bien indicar su localización en internet Proporcionar avances del mismo, en caso de que se de seguimiento, ya en informes o con la emisión de un reporte.
<b>Expedientes de queja</b> 4 expedientes de quejas que estén en proceso de atención. Revisión in situ, en el día y horario que establezcan
<b>Reportes por el periodo anual de 2015 a 2017 y corte 2018</b>
Orientaciones Remisiones Clasificaciones Inconformidades Quejas del sector o sectores comprometidos en el estudio. Recibidas, concluidas, en proceso. Recomendaciones emitidas por sector o sectores comprometidos en el estudio. Emitidas, en seguimiento, concluidas/atendidas.

<b>Informes por el periodo anual de 2015 a 2017 y corte 2018</b>
--

Especiales
------------

Periodicos: mensuales, bimestrales, trimestrales, semestrales o anuales.
--

<b>Nota general:</b>
----------------------

Si la información es pública y está en internet, indicar la forma de localización. Si es confidencial así indicarlo. Si se puede acceder a la lectura in situ también indicarlo y establecer la forma como se puede tener acceso a ella para analizarla y cumplir con los objetivos del estudio.
--

<b>Para envío de información favor de remitirla al correo <a href="mailto:unamcipps@gmail.com">unamcipps@gmail.com</a> en atención de Arturo Muñoz Gómez</b>
--

## **Anexo B. Solicitud de reunión con las visitadurías**

### **“Análisis cualitativo y cuantitativo de las Violaciones a los Derechos Humanos de Personas en Situación de Vulnerabilidad”**

Texto por incorporar en la solicitud de reunión con las Visitadurías:

La evaluación abarca el periodo 2015 al 2017, con extensión al 2018 de los asuntos en proceso que sean hasta diciembre de 2017 y anteriores.

**Tiempo de ejecución:** 5 de octubre al 14 de diciembre de 2018.

Se solicitan dos reuniones en principio.

- La primera reunión, el grupo de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México expondrá los objetivos del proyecto y propondrá la logística que se seguirá con ustedes para conocer la operación de la Visitaduría, así como de los programas que están bajo su responsabilidad, con el fin de cumplir con el análisis adecuado del mencionado proyecto.

En principio, a reserva de que precise el grupo de investigadores, dicha logística consistirá en conocer:

- Como opera la Visitaduría.
- Desde que reciben de la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia y su posterior engrose con todos los documentos que integran la queja.
- El proceso de atención de los expedientes de queja.
- Como participan en la clasificación y custodia para engrose del expediente de queja, con todas las actuaciones que se llevan a cabo para atención de esta.
- El proceso de atención de las orientaciones, las remisiones y las inconformidades.
- La interacción con los quejosos.
- El proceso de registro y archivo de la documentación.
- De la existencia de sistemas electrónicos para el control de las operaciones. Que reportes emiten.
- Si cuentan con bases de datos.
- Si cuentan con programas.
- Si tienen programas específicos y si estos tienen objetivos, metas e indicadores.
- Si cuentan con manuales de procedimientos, lineamientos y/o protocolos para revisión, supervisión y/o seguimiento de los procesos.
- Si existen lista de chequeo para la integración de cualquiera de los expedientes.
- El proceso de la emisión, notificación y seguimiento. Desde que esta se formaliza con la aprobación del presidente de la CNDH.



- La segunda reunión consistiría en dar respuesta a los puntos anteriores y que los investigadores analicen los documentos que se generan. Esto seguramente requerirá de más de una reunión.
- Para las citas posteriores, se requiere que se nombre un enlace con el que puedan interactuar para concluir la evaluación.

### **Prueba piloto y muestreo de expedientes de orientación, remisión, inconformidad y expedientes de queja.**

Esta se llevará a cabo con dos expedientes de orientación, remisión, inconformidad y expedientes de queja.

- Uno ya concluido que los tiene la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia.
- Otro en proceso que los tienen las Visitadurías.

Esto, con el fin de determinar cuál será la ampliación de la muestra, para que tenga validez el análisis en desarrollo.

### **Ampliación de la muestra de revisión de expedientes.**

Después de la prueba piloto, se establecerá cuantos expedientes se revisarán, abarcando desde 2015 al 2017 y de ser necesarios los en proceso de 2018 o bien los que se hayan concluido en 2018 de años anteriores.

### **Futuras reuniones.**

De acuerdo con las necesidades planteadas por los investigadores, que se harán del conocimiento de la Secretaría Técnica de la CNDH, las Visitadurías definirán los días y horarios de atención, en el entendido que se debe dar prioridad para la conclusión del proyecto.

## **Anexo C. Alcance del proyecto. Reuniones a visitadurías “Análisis cualitativo y cuantitativo de las Violaciones a los Derechos Humanos de Personas en Situación de Vulnerabilidad”**

### **OBJETO DEL CONVENIO**

Realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las quejas que ingresan a “**LA CNDH**”, a partir de los escritos de queja que se reciben y en tanto estos contengan elementos clave para revertir las condiciones que obstaculizan el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas, sobre presuntas violaciones a los derechos humanos interpuestas y relacionadas con los seis grupos en situación de vulnerabilidad, en adelante: los grupos, materia del Convenio del que este Anexo Técnico forma parte integrante, que le permita a la misma, proponer e impulsar políticas públicas que fortalezcan las ya implementadas e impacten en la calidad de vida de estos grupos de la sociedad.

### **OBJETIVOS DEL PROYECTO**

#### **Objetivo general**

Realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos interpuestas por los grupos en situación de vulnerabilidad, que le permitan a “**LA CNDH**”, dentro de su ámbito de competencia, proponer e impulsar políticas públicas que impacten en la calidad de vida de los grupos considerados en este estudio.

#### **Objetivos específicos**

- Realizar un análisis, a través de un muestreo, de las quejas interpuestas o relativos a los grupos en situación de vulnerabilidad, materia del Convenio, durante el periodo 2015-2017.
- Contar con un diagnóstico general y específico de los expedientes de queja sobre violaciones a los derechos humanos interpuestas por grupos en situación de vulnerabilidad, materia de este estudio, en su atención y resolución.
- Analizar los factores que inciden en la ocurrencia de agravios (presuntas violaciones a los derechos humanos) en contra de los grupos en situación de

vulnerabilidad.

- Analizar los aspectos que impiden la presentación de quejas de estos grupos, así como las motivaciones para no acudir a “**LA CNDH**” para denunciar las probables violaciones de sus derechos humanos, considerando que no es la única instancia para canalizar las denuncias por probables violaciones de los derechos humanos.
- Identificar áreas de oportunidad que generen una cultura de conocimiento de los derechos humanos y de la denuncia sobre violaciones a los mismos, en los grupos en situación de vulnerabilidad y en la población en general, que propicien y den certeza sobre la atención de estas.
- Proponer políticas que concienticen y responsabilicen a las instancias públicas sobre la importancia de promover, apoyar y respetar los Derechos Humanos de la población en su conjunto.

## **Alcances**

Contar con un diagnóstico con datos cualitativos y cuantitativos que provea información para generar políticas públicas para proteger a grupos en situación de vulnerabilidad ante circunstancias que violen sus derechos humanos

## **Análisis Cualitativo**

- Análisis selectivo de expedientes de quejas presentadas en el periodo 2015-2017 interpuestos o relativos a los siguientes grupos en situación de vulnerabilidad.
  - Personas desplazadas internamente
  - Personas Adultas Mayores
  - Pueblos y Comunidades Indígenas
  - Personas con Discapacidad
  - Personas LGBTI
  - Personas privadas de libertad en el sistema penitenciario
- Entrevistas a funcionarios de las Visitadurías y de otras áreas involucradas en la atención de quejas de estos grupos.
- Entrevistas y/o realización de grupos focales a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) relacionados con dichos grupos.

- Análisis del contexto de cada uno de estos grupos en situación de vulnerabilidad.
- Revisión de informes especiales de “**LA CNDH**” relacionados con estos grupos.

### **Análisis Cuantitativo**

- Análisis estadístico de los expedientes de queja interpuestos ante “**LA CNDH**” por estos grupos en situación de vulnerabilidad.

### **Análisis conjunto**

- Análisis de los resultados obtenidos tanto del análisis cualitativo como cuantitativo.

### **Actividades para el desarrollo del proyecto**

#### **Prueba piloto y muestreo de expedientes de orientación, remisión, inconformidad y expedientes de queja.**

Esta se llevará a cabo con dos expedientes de orientación, remisión, inconformidad y expedientes de queja.

- Uno ya concluido que los tiene la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia.
- Otro en proceso que los tienen las Visitadurías.

Esto, con el fin de determinar cuál será la ampliación de la muestra, para que tenga validez el análisis en desarrollo.

#### **Ampliación de la muestra de revisión de expedientes.**

Después de la prueba piloto, se establecerá cuantos expedientes se revisarán, abarcando desde 2015 al 2017 y de ser necesarios los en proceso de 2018 o bien los que se hayan concluido en 2018 de años anteriores.

#### **Actividades con todas las Visitadurías**

La evaluación abarca el periodo 2015 al 2017, con extensión al 2018 de los asuntos en proceso que sean hasta diciembre de 2017 y anteriores.

**Tiempo de ejecución:** 5 de octubre al 14 de diciembre de 2018.

Se solicitan dos reuniones en principio.

- **La primera reunión**, el grupo de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México expondrá los objetivos del proyecto y propondrá la logística que se seguirá con ustedes para conocer la operación de la Visitaduría, así como de los programas que están bajo su responsabilidad, con el fin de cumplir con el análisis adecuado del mencionado proyecto.

En principio, a reserva de que precise el grupo de investigadores, dicha logística consistirá en conocer:

- Como opera la Visitaduría.
  - Desde que reciben de la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia y su posterior engrose con todos los documentos que integran la queja.
  - El proceso de atención de los expedientes de queja.
  - Como participan en la clasificación y custodia para engrose del expediente de queja, con todas las actuaciones que se llevan a cabo para atención de esta.
  - El proceso de atención de las orientaciones, las remisiones y las inconformidades.
  - La interacción con los quejosos.
  - El proceso de registro y archivo de la documentación.
  - De la existencia de sistemas electrónicos para el control de las operaciones. Que reportes emiten.
  - Si cuentan con bases de datos.
  - Si cuentan con programas.
  - Si tienen programas específicos y si estos tienen objetivos, metas e indicadores.
  - Si cuentan con manuales de procedimientos, lineamientos y/o protocolos para revisión, supervisión y/o seguimiento de los procesos.
  - Si existen lista de chequeo para la integración de cualquiera de los expedientes.
  - El proceso de la emisión, notificación y seguimiento. Desde que esta se formaliza con la aprobación del presidente de la CNDH.
  - Informes especiales que hayan emitido.
- La segunda reunión consistiría en dar respuesta a los puntos anteriores y que los investigadores analicen los documentos que se generan. Esto seguramente requerirá de más de una reunión.
    - Proporcionar información que sea pública.
    - Proporcionar reportes que permitan evaluar la operación y el control de las operaciones.

- Para las citas posteriores, se requiere que se nombre un enlace con el que puedan interactuar para concluir la evaluación.

### **Prueba piloto y muestreo de expedientes de orientación, remisión, inconformidad y expedientes de queja.**

Esta se llevará a cabo con dos expedientes de orientación, remisión, inconformidad y expedientes de queja.

- Uno ya concluido que los tiene la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia.
- Otro en proceso que los tienen las Visitadurías.

Esto, con el fin de determinar cuál será la ampliación de la muestra, para que tenga validez el análisis en desarrollo.

### **Ampliación de la muestra de revisión de expedientes.**

Después de la prueba piloto, se establecerá cuantos expedientes se revisarán, abarcando desde 2015 al 2017 y de ser necesarios los en proceso de 2018 o bien los que se hayan concluido en 2018 de años anteriores.

### **Futuras reuniones.**

De acuerdo con las necesidades planteadas por los investigadores, que se harán del conocimiento de la Secretaría Técnica de la CNDH, las Visitadurías definirán los días y horarios de atención, en el entendido que se debe dar prioridad para la conclusión del proyecto.

## Anexo D. Revisión de escritos de quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. FACULTAD DE MEDICINA

Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud

**Análisis cualitativo y cuantitativo de las Violaciones de los Derechos Humanos de Grupos Vulnerables**

### REVISIÓN DE ESCRITOS DE QUEJAS SOBRE PRESUNTAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

#### ORIENTACIÓN DIRECTA

Fecha de revisión del escrito de queja: | \_\_\_\_ | \_\_\_\_ | \_\_\_\_ |  
DÍA MES AÑO

Folio (nuestro) | \_\_\_\_ | \_\_\_\_ | \_\_\_\_ |

Número de Expediente: \_\_\_\_\_

Número de Folio: \_\_\_\_\_

Número de Control: \_\_\_\_\_

#### I. IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL ESCRITO DE QUEJA

1. Lugar en el que se presentó el escrito de queja: _____	<input type="checkbox"/>
2. Fecha en que se presentó el escrito de queja: _____	<input type="checkbox"/>
3. Escrito de queja interpuesto por: a) Escrito <input type="checkbox"/> b) Comparecencia (oral) <input type="checkbox"/> c) Correo electrónico o página web <input type="checkbox"/> d) Teléfono <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

e) Lenguaje de señas <input type="checkbox"/> f) Medio de comunicación masivo <input type="checkbox"/> g) Otro: <input type="checkbox"/> especificar: _____	
4. El escrito de queja deriva de: a) Acciones <input type="checkbox"/> b) Omisiones <input type="checkbox"/> c) Ambas <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Se presentó el escrito de queja por parte de: a) Quejoso (interesado) <input type="checkbox"/> b) Representante o apoderado <input type="checkbox"/> c) Tercero <input type="checkbox"/> especificar relación: _____ d) Organización no gubernamental legalmente constituida <input type="checkbox"/> e) Institución pública <input type="checkbox"/> especificar: _____ f) Menor de edad <input type="checkbox"/> Padres <input type="checkbox"/> g) Se sigue de oficio <input type="checkbox"/> h) Otro: <input type="checkbox"/> especificar _____	<input type="checkbox"/>
6. El quejoso o interesado se encuentra en: a) En libertad <input type="checkbox"/> b) Privado de su libertad <input type="checkbox"/> c) Se desconoce su paradero <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**II. IDENTIFICACIÓN DEL QUEJOSO(A) O AFECTADO**

Datos del afectado o quejoso	
7. Nombre: _____	
8. Edad: _____ en años	<input type="checkbox"/>
9. Sexo: 1. Femenino <input type="checkbox"/> 2. Masculino <input type="checkbox"/> 3. Otro <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Estado civil: 1. Soltero <input type="checkbox"/> incluye: a. divorciado <input type="checkbox"/> b. viudo <input type="checkbox"/> c. unión libre <input type="checkbox"/> 2. Casado <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Ocupación: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Escolaridad: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Lugar de residencia: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Sí el escrito de queja la presentó otra persona distinta al afectado, llenar la siguiente sección:</b>	



14. La queja la presentó una persona distinta al afectado: 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Parentesco con el afectado: 1. Padres <input type="checkbox"/> 2. Hermanos <input type="checkbox"/> 3. Tíos <input type="checkbox"/> 4. Abuelos <input type="checkbox"/> 5. Representante o apoderado <input type="checkbox"/> 6. OSC <input type="checkbox"/> 7. Ninguno <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Nombre: _____	
17. Edad: _____ en años	<input type="checkbox"/>
18. Sexo: 1. Femenino <input type="checkbox"/> 2. Masculino <input type="checkbox"/> 3. Otro <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### III. CALIFICACIÓN DEL ESCRITO DE QUEJA

19. La queja se presentó dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de estos  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. La queja trata sobre hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### I. IDENTIFICACIÓN DEL RECURSO DE QUEJA

Fecha de aceptación de recurso de inconformidad: |\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_

Folio (nuestro) |\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|

DÍA      MES      AÑO

Número de Escrito de Queja:

**Datos de aceptación de escrito de queja**

<p>1. La presunta violación a los derechos humanos:</p> <p>1. Ya ha tenido lugar <input type="checkbox"/> 2. Se está produciendo <input type="checkbox"/> 3. Está a punto de suceder <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>2. El escrito de queja se presentó en contra de:</p> <p>1. Actos <input type="checkbox"/> 2. Omisiones <input type="checkbox"/> 3. Ambas <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>3. En la presunta violación a los derechos humanos se encuentran involucrados:</p> <p>a) Autoridad            1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/></p> <p>b) Servidor público    1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/></p> <p>c) Particulares        1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>4. La autoridad o servidor público involucrado en el escrito de queja es del orden:</p> <p>a) Federal                1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/></p> <p>b) Estatal                1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/></p> <p>c) Municipal            1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>5. La presunta violación fue cometida contra:</p> <p>a) Nacional <input type="checkbox"/></p> <p>b) Extranjero <input type="checkbox"/></p> <p>c) Doble nacionalidad <input type="checkbox"/> especificar: _____</p> <p>d) Sin datos <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>6. Tema central del escrito de queja:</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>7. Tipo de violación referida:</p> <p>a) Derecho a la salud</p> <p>b) Derechos sexuales y reproductivos</p> <p>c) Derecho a la seguridad social</p> <p>d) Derechos de las personas con discapacidad</p> <p>e) Derechos de las personas adultas mayores</p> <p>f) Derechos de las personas</p> <p>g) Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación</p> <p>h) Derecho a la integridad y seguridad personales</p> <p>i) Derecho de acceso a la justicia</p> <p>j) Derecho al trabajo</p> <p>k) Derecho a la ciudadanía</p> <p>l) Derecho ...</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

		<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>
8. Se puede identificar al quejoso en alguno o varios de los grupos vulnerables siguientes:		
a) Indígena	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Desplazado	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Persona con discapacidad	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Persona en reclusión	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Persona de la comunidad LBGTTI	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Menor de edad	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Adulto mayor	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Otra ¿cuál? _____		

## II. ATENCIÓN DEL ESCRITO DE QUEJA

9. Para la presunta queja:		
a) Existió prevención	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Se cumplió la prevención	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	
10. El expediente contiene acuerdo de confidencialidad:		
<input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
11. La instancia que inicialmente tuvo conocimiento de la violación fue:		
a) Presidente de la Comisión	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Secretaría Ejecutiva	<input type="checkbox"/>	
c) Visitadores Generales	<input type="checkbox"/>	
d) Visitadores adjuntos	<input type="checkbox"/>	
e) Otro <input type="checkbox"/> especificar: _____		

<p>12. El seguimiento del cumplimiento de la cédula de calificación se da por parte de:</p> <p>a) Presidente de la Comisión <input type="checkbox"/></p> <p>b) Secretaría Ejecutiva <input type="checkbox"/></p> <p>c) Visitadores Generales <input type="checkbox"/></p> <p>d) Visitadores adjuntos <input type="checkbox"/></p> <p>e) Otro <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>13. Existe notificación a las autoridades o servidores públicos señalados como responsables de los actos u omisiones que motivan la queja, donde aceptan copias de la queja cómo se indica en la cédula de calificación:</p> <p style="text-align: center;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>15. Las autoridades o servidores públicos dieron respuesta del envío de las copias.</p> <p style="text-align: center;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>

### III. CONCLUSIÓN DEL EXPEDIENTE DE ORIENTACIÓN DIRECTA

<p>21. ¿Cómo Concluyó? _____</p>	<input type="checkbox"/>
----------------------------------	--------------------------

### IV. AVISO AL AFECTADO DE LA CÉDULA DE CALIFICACIÓN

<p>52. La Comisión notificó al quejoso sobre la orientación directa          Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/></p> <p><b>Fecha:</b> / /</p>	<p>1.</p> <input type="checkbox"/>
<p>53. La Comisión notificó al quejoso de la Institución a donde podía acudir para que le atendieran su queja</p> <p style="text-align: center;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>

**V. CALIDAD DE LOS EXPEDIENTES**

54. El expediente cuenta con fojas foliadas 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
55. El expediente cuenta con los datos completos para su atención 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
56. Los documentos que integran el expediente se encuentran secuencialmente ordenados y completos 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
57. El expediente tiene datos incongruentes 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
58. Todas las recomendaciones tienen respuesta 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**VI. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS**


Nombre de Revisor: \_\_\_\_\_

Nombre de la persona de CNDH que proporcionó el expediente \_\_\_\_\_

Horas de inicio y conclusión: :: al :: TIEMPO UTILIZADO : ::  
HORA MINUTOS HORA MINUTOS HORA MINUTOS

**OBSERVACIONES ADICIONALES:**

¿Cuánto tiempo tardó la cédula de calificación?

¿Las actuaciones de la CNDH fueron eficientes?

¿La CNDH se cercioró del debido cumplimiento del envío de las copias a la institución correspondiente?

¿Existió algún tipo de actuación posterior a la cédula de calificación por parte del quejoso sobre dicha decisión?

# Anexo E. Revisión de escritos de quejas y quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. FACULTAD DE MEDICINA  
 Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud

Análisis cualitativo y cuantitativo de las Violaciones de los Derechos Humanos de Grupos Vulnerables

## REVISIÓN DE ESCRITOS DE QUEJAS Y QUEJAS SOBRE PRESUNTAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Fecha de revisión del escrito de queja: |\_\_| |\_\_| |\_\_| | Folio (nuestro) |\_\_| |\_\_| |\_\_| |  
DÍA MES AÑO

Número de Escrito de Queja: CNDH/ |\_\_| | / |\_\_| | |\_\_| | |\_\_| | / |\_\_| | |\_\_| | |\_\_| |

### I. IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL ESCRITO DE INCONFORMIDAD

1. Lugar en el que se presentó el escrito de inconformidad: _____	<input type="checkbox"/>
2. Fecha en que se presentó el escrito de inconformidad: _____	<input type="checkbox"/>
3. Escrito de inconformidad interpuesto por: a) Escrito <input type="checkbox"/> b) Comparecencia (oral) <input type="checkbox"/> <del>c) Correo electrónico o página web</del> <input type="checkbox"/> d) Teléfono <input type="checkbox"/> e) Lenguaje de señas <input type="checkbox"/> f) Medio de comunicación masivo <input type="checkbox"/> g) Otro: <input type="checkbox"/> especificar: _____	<input type="checkbox"/>
4. El escrito de inconformidad deriva de: a) Acciones <input type="checkbox"/> b) Omisiones <input type="checkbox"/> c) Ambas <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<p>5. Se presentó el escrito de inconformidad por parte de:</p> <p>a) Quejoso (interesado) <input type="checkbox"/></p> <p>b) Representante o apoderado <input type="checkbox"/></p> <p>c) Tercero <input type="checkbox"/> especificar relación: _____</p> <p>d) Organización no gubernamental legalmente constituida <input type="checkbox"/></p> <p>e) Se sigue de oficio <input type="checkbox"/></p> <p>f) Otro: <input type="checkbox"/> especificar _____</p>	<input type="checkbox"/>
<p>6. El quejoso o interesado se encuentra en:</p> <p>a) En libertad <input type="checkbox"/></p> <p>b) Privado de su libertad <input type="checkbox"/></p> <p>c) Se desconoce su paradero <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>

## II. IDENTIFICACIÓN DEL QUEJOSO(A) O AFECTADO

Datos del afectado o quejoso	
7. Nombre: _____	
8. Edad: _____ en años	<input type="checkbox"/>
9. Sexo: 1. Femenino <input type="checkbox"/> 2. Masculino <input type="checkbox"/> 3. Otro <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Estado civil: 1. Soltero <input type="checkbox"/> incluye: a. divorciado <input type="checkbox"/> b. viudo <input type="checkbox"/> c. unión libre <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Casado <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Ocupación: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Escolaridad: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Lugar de residencia: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sí el escrito de queja la presentó otra persona distinta al afectado, llenar la siguiente sección:	
14. La queja la presentó una persona distinta al afectado: 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Parentesco con el afectado:	
1. Padres <input type="checkbox"/> 2. Hermanos <input type="checkbox"/> 3. Tíos <input type="checkbox"/> 4. Abuelos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Representante o apoderado <input type="checkbox"/> 6. OSC <input type="checkbox"/> 7. Ninguno <input type="checkbox"/>	
16. Nombre: _____	
17. Edad: _____ en años	<input type="checkbox"/>



18. Sexo: 1. Femenino  2. Masculino  3. Otro

## I. IDENTIFICACIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Fecha de aceptación de recurso de inconformidad: |\_\_| |\_\_| |\_\_| Folio (nuestro) |\_\_| |\_\_| |\_\_| |\_\_|  
DÍA MES AÑO

Número de Escrito de Queja: CNDH/|\_|/|\_| |\_| |\_| |\_| |\_|/|\_| |\_| |\_| |\_|/|\_|

Número de Recurso de Inconformidad: CNDH/|\_|/|\_| |\_| |\_| |\_| |\_|/|\_| |\_| |\_| |\_|/|\_|

Datos de aceptación de escrito de inconformidad	
1. La presunta violación a los derechos humanos: 1. Ya ha tenido lugar <input type="checkbox"/> 2. Se está produciendo <input type="checkbox"/> 3. Está a punto de suceder <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. El escrito de inconformidad se presentó en contra de: 1. Actos <input type="checkbox"/> 2. Omisiones <input type="checkbox"/> 3. Ambas <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. En la presunta violación a los derechos humanos se encuentran involucrados: a) Autoridad            1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> b) Servidor público    1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> c) Particulares        1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. La autoridad o servidor público involucrado en el escrito de inconformidad es del orden: a) Federal                1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> b) Estatal                 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> c) Municipal             1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Tema central del escrito de inconformidad: <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	
6 Tipo de violación referida: a) Derecho a la salud b) Derechos sexuales y reproductivos	

<ul style="list-style-type: none"> <li>c) Derecho a la seguridad social</li> <li>d) Derechos de las personas con discapacidad</li> <li>e) Derechos de las personas adultas mayores</li> <li>f) Derechos de las personas</li> <li>g) Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación</li> <li>h) Derecho a la integridad y seguridad personales</li> <li>i) Derecho de acceso a la justicia</li> <li>j) Derecho al trabajo</li> <li>k) Derecho a la ciudadanía</li> <li>l) Derecho ...</li> </ul>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<p>7. Se puede identificar al quejoso en alguno o varios de los grupos vulnerables siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Indígena <span style="float: right;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/></span></li> <li>b) Desplazado <span style="float: right;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/></span></li> <li>c) Persona con discapacidad <span style="float: right;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/></span></li> <li>d) Persona en reclusión <span style="float: right;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/></span></li> <li>e) Persona de la comunidad LBGTTI <span style="float: right;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/></span></li> <li>f) Menor de edad <span style="float: right;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/></span></li> <li>f) Adulto mayor <span style="float: right;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/></span></li> <li>g) Otra ¿cuál? _____</li> </ul>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

## II. ATENCIÓN DEL ESCRITO DE INCONFORMIDAD

<p>9. El expediente contiene acuerdo de confidencialidad:</p> <p>1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>10. La instancia que inicialmente tuvo conocimiento de la violación fue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Presidente de la Comisión <input type="checkbox"/></li> <li>b) Secretaría Ejecutiva <input type="checkbox"/></li> <li>c) Visitadores Generales <input type="checkbox"/></li> <li>d) Visitadores adjuntos <input type="checkbox"/></li> </ul>	<input type="checkbox"/>

e) Otro <input type="checkbox"/> especificar: _____	
11. El seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones se da por parte de: a) Presidente de la Comisión <input type="checkbox"/> b) Secretaría Ejecutiva <input type="checkbox"/> c) Visitadores Generales <input type="checkbox"/> d) Visitadores adjuntos <input type="checkbox"/> e) Otro <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Existe notificación a las autoridades o servidores públicos señalados como responsables de los actos u omisiones que motivan la queja, solicitando rindan un informe sobre actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en el cumplimiento de las recomendaciones:  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Las autoridades o servidores públicos dieron respuesta al requerimiento de la Comisión  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Anotar si la investigación se extendió a solicitar de otras instituciones, servidores públicos o particulares documentos e informes  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Se realizaron visitas e inspecciones, de parte del personal de la CNDH  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Se solicitó a las autoridades competentes, que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados.  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### III.CONCLUSIÓN DEL ESCRITO DE INCONFORMIDAD

17. El escrito de inconformidad concluyó con: a) Sobreseimiento <input type="checkbox"/> e) Sigue en proceso <input type="checkbox"/> f) Resuelto durante el procedimiento <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------

g) Otra: Especificar _____ <input type="checkbox"/>	
18. Situación de las recomendaciones emitidas:	
La recomendación 1 fue:            1. Cumplida <input type="checkbox"/> 2. Incumplida <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La recomendación 2 fue:            1. Cumplida <input type="checkbox"/> 2. Incumplida <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La recomendación 3 fue:            1. Cumplida <input type="checkbox"/> 2. Incumplida <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. En el caso de las recomendaciones incumplidas ¿cuál ha sido el seguimiento?	
a) Seguimiento 1. _____	<input type="checkbox"/>
b) Seguimiento 2. _____	
c) Seguimiento 3. _____	

### III. AVISO AL AFECTADO DE DEL ESCRITO DE INCONFORMIDAD

20. La Comisión notificó al quejoso de los resultados de la investigación  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. La Comisión notificó al quejoso de las recomendaciones emitidas y la aceptación la respuesta a las mismas por parte de las autoridades o servidores públicos  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### IV. CALIDAD DE LOS EXPEDIENTES

22. El expediente cuenta con fojas foliadas  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. El expediente cuenta con los datos completos para su atención  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. Los documentos que integran el expediente se encuentran secuencialmente ordenados y completos  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

25. El expediente tiene datos incongruentes 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26. Todas las recomendaciones tienen respuesta 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### V. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS


Nombre de Revisor: \_\_\_\_\_

Nombre de la persona de CNDH que proporcionó el expediente \_\_\_\_\_

Horas de inicio y conclusión: |\_|\_|:|\_|\_| al : |\_|\_|:|\_|\_| TIEMPO UTILIZADO : |\_|\_|:|\_|\_|  
HORA MINUTOS HORA MINUTOS HORA MINUTOS

### OBSERVACIONES ADICIONALES:

¿Cuánto tiempo tardó la resolución del recurso de inconformidad?

¿Las actuaciones de la CNDH fueron eficientes?

¿Las actuaciones de la CNDH ocasionaron el debido cumplimiento de las recomendaciones de la autoridad responsable?

¿La CNDH se cercióró del debido cumplimiento de las recomendaciones por parte de la autoridad responsable?

¿Qué tipo de acciones tomó la CNDH para que existiera el debido cumplimiento por parte de la autoridad responsable?



# Anexo F. Revisión de escritos de quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. FACULTAD DE MEDICINA

Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud

Análisis cualitativo y cuantitativo de las Violaciones de los Derechos Humanos de Grupos Vulnerables

## REVISIÓN DE ESCRITOS DE QUEJAS SOBRE PRESUNTAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

### REMISIÓN

Fecha de revisión del escrito de queja: |\_\_| |\_\_| |\_\_| |  
DÍA MES AÑO

Folio (nuestro) |\_\_| |\_\_| |\_\_| |\_\_| |

Número de Expediente: \_\_\_\_\_

Número de Folio: \_\_\_\_\_

Número de Control: \_\_\_\_\_

### I. IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL ESCRITO DE QUEJA

1. Lugar en el que se presentó el escrito de queja: _____	<input type="checkbox"/>
2. Fecha en que se presentó el escrito de queja: _____	<input type="checkbox"/>
3. Escrito de queja interpuesto por: a) Escrito <input type="checkbox"/> b) Comparecencia (oral) <input type="checkbox"/> c) Correo electrónico o página web <input type="checkbox"/> d) Teléfono <input type="checkbox"/> e) Lenguaje de señas <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



<p>f) Medio de comunicación masivo <input type="checkbox"/></p> <p>g) Otro: <input type="checkbox"/> especificar: _____</p>	
<p>4. El escrito de queja deriva de:</p> <p>a) Acciones <input type="checkbox"/></p> <p>b) Omisiones <input type="checkbox"/></p> <p>c) Ambas <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>5. Se presentó el escrito de queja por parte de:</p> <p>a) Quejoso (interesado) <input type="checkbox"/></p> <p>b) Representante o apoderado <input type="checkbox"/></p> <p>c) Tercero <input type="checkbox"/> especificar relación: _____</p> <p>d) Organización no gubernamental legalmente constituida <input type="checkbox"/></p> <p>e) Institución pública <input type="checkbox"/> especificar: _____</p> <p>f) Menor de edad <input type="checkbox"/> Padres <input type="checkbox"/></p> <p>g) Se sigue de oficio <input type="checkbox"/></p> <p>h) Otro: <input type="checkbox"/> especificar _____</p>	<input type="checkbox"/>
<p>6. El quejoso o interesado se encuentra en:</p> <p>a) En libertad <input type="checkbox"/></p> <p>b) Privado de su libertad <input type="checkbox"/></p> <p>c) Se desconoce su paradero <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>

## II. IDENTIFICACIÓN DEL QUEJOSO(A) O AFECTADO

Datos del afectado o quejoso	
7. Nombre: _____	
8. Edad: _____ en años	<input type="checkbox"/>
9. Sexo: 1. Femenino <input type="checkbox"/> 2. Masculino <input type="checkbox"/> 3. Otro <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Estado civil: 1. Soltero <input type="checkbox"/> incluye: a. divorciado <input type="checkbox"/> b. viudo <input type="checkbox"/> c. unión libre <input type="checkbox"/> 2. Casado <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
11. Ocupación: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Escolaridad: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Lugar de residencia: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p><b>Sí el escrito de queja la presentó otra persona distinta al afectado, llenar la siguiente sección:</b></p>	

14. La queja la presentó una persona distinta al afectado: 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Parentesco con el afectado: 1. Padres <input type="checkbox"/> 2. Hermanos <input type="checkbox"/> 3. Tíos <input type="checkbox"/> 4. Abuelos <input type="checkbox"/> 5. Representante o apoderado <input type="checkbox"/> 6. OSC <input type="checkbox"/> 7. Ninguno <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Nombre: _____	
17. Edad: _____ en años	<input type="checkbox"/>
18. Sexo: 1. Femenino <input type="checkbox"/> 2. Masculino <input type="checkbox"/> 3. Otro <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### III. CALIFICACIÓN DEL ESCRITO DE QUEJA

19. La queja se presentó dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de estos  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. La queja trata sobre hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. La remisión fue:  Total: <input type="checkbox"/>  Parcial: <input type="checkbox"/>	
22. Motivo de la remisión:	
23. Medio de envío de la remisión:  a) Correo electrónico <input type="checkbox"/> b) Teléfono <input type="checkbox"/> c) Escrito enviado vía correo postal <input type="checkbox"/> d) Otro <input type="checkbox"/> Especifique:	

24. La autoridad (es) a la cuales fue remitida la queja, dieron contestación: 1. Sí <input type="checkbox"/> 2. No <input type="checkbox"/> 3. Sin datos <input type="checkbox"/>	
25. En caso de haber dado respuesta, cuál fue:	
26. En caso de no haber dado respuesta, qué hizo la CNDH:	

## I. IDENTIFICACIÓN DEL RECURSO DE QUEJA

Fecha de aceptación de recurso de inconformidad: | \_\_\_\_ | \_\_\_\_ | \_\_\_\_

Folio (nuestro) | \_\_\_\_ | \_\_\_\_ | \_\_\_\_ | \_\_\_\_

DÍA      MES      AÑO

Número de Escrito de Queja:

Datos de escrito de queja	
1. La presunta violación a los derechos humanos: 1. Ya ha tenido lugar <input type="checkbox"/> 2. Se está produciendo <input type="checkbox"/> 3. Está a punto de suceder <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. El escrito de queja se presentó en contra de: 1. Actos <input type="checkbox"/> 2. Omisiones <input type="checkbox"/> 3. Ambas <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<p>3. En la presunta violación a los derechos humanos se encuentran involucrados:</p> <p>a) Autoridad            1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p> <p>b) Servidor público    1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p> <p>c) Particulares        1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>4. La autoridad o servidor público involucrado en el escrito de queja es del orden:</p> <p>a) Federal                1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p> <p>b) Estatal                1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p> <p>c) Municipal            1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>5. La presunta violación fue cometida contra:</p> <p>a) Nacional <input type="checkbox"/></p> <p>b) Extranjero <input type="checkbox"/></p> <p>c) Doble nacionalidad <input type="checkbox"/> especificar: _____</p> <p>d) Sin datos <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>6. Tema central del escrito de queja:</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>7. Tipo de violación referida:</p> <p>a) Derecho a la salud</p> <p>b) Derechos sexuales y reproductivos</p> <p>c) Derecho a la seguridad social</p> <p>d) Derechos de las personas con discapacidad</p> <p>e) Derechos de las personas adultas mayores</p> <p>f) Derechos de las personas</p> <p>g) Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación</p> <p>h) Derecho a la integridad y seguridad personales</p> <p>i) Derecho de acceso a la justicia</p> <p>j) Derecho al trabajo</p> <p>k) Derecho a la ciudadanía</p> <p>l) Derecho ...</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

	<input type="checkbox"/>
8. Se puede identificar al quejoso en alguno o varios de los grupos vulnerables siguientes:	
a) Indígena	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>
b) Desplazado	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>
c) Persona con discapacidad	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>
d) Persona en reclusión	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>
e) Persona de la comunidad LBGTTI	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>
f) Menor de edad	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>
f) Adulto mayor	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>
g) Otra ¿cuál? _____	

## II. ATENCIÓN DEL ESCRITO DE QUEJA

9. Para la presunta queja:	
a) Existió prevención	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>
b) Se cumplió la prevención	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>
10. El expediente contiene acuerdo de confidencialidad:	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>
11. La instancia que inicialmente tuvo conocimiento de la violación fue:	
a) Presidente de la Comisión	<input type="checkbox"/>
b) Secretaría Ejecutiva	<input type="checkbox"/>
c) Visitadores Generales	<input type="checkbox"/>
d) Visitadores adjuntos	<input type="checkbox"/>
e) Otro <input type="checkbox"/> especificar: _____	

<p>12. El seguimiento del cumplimiento de la cédula de calificación se da por parte de:</p> <p>a) Presidente de la Comisión <input type="checkbox"/></p> <p>b) Secretaría Ejecutiva <input type="checkbox"/></p> <p>c) Visitadores Generales <input type="checkbox"/></p> <p>d) Visitadores adjuntos <input type="checkbox"/></p> <p>e) Otro <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>13. Existe notificación a las autoridades o servidores públicos señalados como responsables de los actos u omisiones que motivan la queja, donde aceptan copias de la queja cómo se indica en la cédula de calificación:</p> <p style="text-align: center;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>15. Las autoridades o servidores públicos dieron respuesta del envío de las copias.</p> <p style="text-align: center;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>

### III. CONCLUSIÓN DEL EXPEDIENTE DE REMISIÓN:

<p>21. ¿Cómo concluyó?</p>	<input type="checkbox"/>
----------------------------	--------------------------

### IV. AVISO AL AFECTADO DE LA CÉDULA DE CALIFICACIÓN

<p>52. La Comisión notificó al quejoso sobre la remisión</p> <p style="text-align: center;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/></p> <p><b>Fecha:</b> / /</p>	<input type="checkbox"/>
<p>53. La Comisión notificó al quejoso de la Institución a donde se remitió su queja</p> <p style="text-align: center;">1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>

54. Medio por el cual el quejoso se enteró/recibió cédula de clasificación donde se indica la remisión:

- a) Correo electrónico
- b) Teléfono
- c) Escrito enviado vía correo postal
- d) Otro  Especifique:

**V. CALIDAD DE LOS EXPEDIENTES**

54. El expediente cuenta con fojas foliadas	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
55. El expediente cuenta con los datos completos para su atención	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
56. Los documentos que integran el expediente se encuentran secuencialmente ordenados y completos	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
57. El expediente tiene datos incongruentes	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
58. Todas las recomendaciones tienen respuesta	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**VI. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS**


Nombre de Revisor: \_\_\_\_\_

Nombre de la persona de CNDH que proporcionó el expediente \_\_\_\_\_

Horas de inicio y conclusión: |\_|\_|\_|:|\_|\_|\_| al : |\_|\_|\_|:|\_|\_|\_| TIEMPO UTILIZADO : |\_|\_|\_|:|\_|\_|\_|  
HORA MINUTOS HORA MINUTOS HORA MINUTOS

**OBSERVACIONES ADICIONALES:**

¿Cuánto tiempo tardó la cédula de calificación?

¿Las actuaciones de la CNDH fueron eficientes?

¿La CNDH se cercioró del debido cumplimiento del envío de las copias a la institución correspondiente?

¿Existió algún tipo de actuación posterior a la cédula de calificación por parte del quejoso sobre dicha decisión?

¿La CNDH dio algún tipo de seguimiento posterior a la remisión?



## Anexo G. Lista de cotejo para revisión de escrito de quejas y quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. FACULTAD DE MEDICINA

Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud

Análisis cualitativo y cuantitativo de las Violaciones de los Derechos Humanos de Grupos Vulnerables

### LISTA DE COTEJO PARA REVISIÓN DE ESCRITO DE QUEJAS Y QUEJAS SOBRE PRESUNTAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Fecha de revisión del escrito de queja: |\_\_| |\_\_| |\_\_| |      Folio (nuestro) |\_\_| |\_\_| |\_\_| |  
DÍA      MES      AÑO

Número de Escrito de Queja:                      CNDH/I\_\_|/ |\_\_| |\_\_| |\_\_| |\_\_|/ |\_\_| |\_\_| |\_\_| |\_\_|/ |\_\_|

#### VI. IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL ESCRITO DE QUEJA

7. Lugar en la que se presentó el escrito de queja: _____	<input type="checkbox"/>
8. Fecha en que se presentó el escrito de queja: _____	<input type="checkbox"/>
9. Escrito de queja interpuesto por: a) Escrito <input type="checkbox"/> b) Comparecencia (oral) <input type="checkbox"/> c) Correo electrónico o página web <input type="checkbox"/> d) Teléfono <input type="checkbox"/> e) Lenguaje de señas <input type="checkbox"/> f) Medio de comunicación masivo <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

g) Otro: <input type="checkbox"/> especificar: _____	
10. El escrito de queja deriva de: a) Acciones <input type="checkbox"/> b) Omisiones <input type="checkbox"/> c) Ambas <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Se presentó el escrito de queja por parte de: g) Quejoso (interesado) <input type="checkbox"/> h) Representante o apoderado <input type="checkbox"/> i) Tercero <input type="checkbox"/> especificar relación: _____ j) Organización no gubernamental legalmente constituida <input type="checkbox"/> k) Institución pública <input type="checkbox"/> especificar: _____ l) Menor de edad <input type="checkbox"/> Padres <input type="checkbox"/> m) Se sigue de oficio <input type="checkbox"/> n) Otro: <input type="checkbox"/> especificar _____	<input type="checkbox"/>
12. El quejoso o interesado se encuentra en: d) En libertad <input type="checkbox"/> e) Privado de su libertad <input type="checkbox"/> f) Se desconoce su paradero <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## VII. IDENTIFICACIÓN DEL QUEJOSO(A) O AFECTADO

Datos del afectado o quejoso	
7. Nombre: _____	
8. Edad: _____ en años	<input type="checkbox"/>
9. Sexo: 1. Femenino <input type="checkbox"/> 2. Masculino <input type="checkbox"/> 3. Otro <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Estado civil: 1. Soltero <input type="checkbox"/> incluye: a. divorciado <input type="checkbox"/> b. viudo <input type="checkbox"/> c. unión libre <input type="checkbox"/> 2. Casado <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Ocupación: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Escolaridad: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Lugar de residencia: _____ 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Sí el escrito de queja la presentó otra persona distinta al afectado, llenar la siguiente sección:</b>	
14. La queja la presentó una persona distinta al afectado: 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Parentesco con el afectado: 1. Padres <input type="checkbox"/> 2. Hermanos <input type="checkbox"/> 3. Tíos <input type="checkbox"/> 4. Abuelos <input type="checkbox"/> 5. Representante o apoderado <input type="checkbox"/> 6. OSC <input type="checkbox"/> 7. Ninguno <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Nombre: _____	
17. Edad: _____ en años	<input type="checkbox"/>
18. Sexo: 1. Femenino <input type="checkbox"/> 2. Masculino <input type="checkbox"/> 3. Otro <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### VIII. CALIFICACIÓN DEL ESCRITO DE QUEJA

#### Datos sobre la revisión y resolución del escrito de quejas

19. El escrito de queja fue desechado por alguna de las siguientes causas: a) No se ratificó la queja dentro del término de tres días <input type="checkbox"/> b) El escrito de queja se presentó fuera del término de un año a partir de que fue cometido el acto u omisión o al día que tuvo conocimiento el afectado <input type="checkbox"/> c) Inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada <input type="checkbox"/> d) No fue competencia de la Comisión <input type="checkbox"/> pasar a P. 20 e) Se otorgó orientación directa <input type="checkbox"/> f) Se acepta como presunta queja <input type="checkbox"/> pasar a P. __ d) Otra (especificar) _____ <input type="checkbox"/>	
20. Si el escrito de queja se desechó por no ser competencia de la Comisión. ¿Se proporcionó información al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda?  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. La queja se presentó dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de estos  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. La presunta queja trata sobre hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.  1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Resolución del escrito de quejas</b>	
23. El escrito de queja se atendió como: a) No fue competencia de la Comisión <input type="checkbox"/> b) Se otorgó orientación directa <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

c) Otro

## II. IDENTIFICACIÓN DE LA QUEJA

Fecha de aceptación de queja: | | | | | Folio (nuestro) | | | | |  
DÍA MES AÑO

Número de Escrito de Queja: CNDH/ | | | | | / | | | | | / | | | | | / | |

<b>Datos de aceptación de escrito como queja por presunta violación</b>	
1. La presunta violación a los derechos humanos: 1. Ya ha tenido lugar <input type="checkbox"/> 2. Se está produciendo <input type="checkbox"/> 3. Está a punto de suceder <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. La queja se presentó en contra de: 1. Actos <input type="checkbox"/> 2. Omisiones <input type="checkbox"/> 3. Ambas <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. En la presunta violación a los derechos humanos se encuentran involucrados: a) Autoridad 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> b) Servidor público 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> c) Particulares 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. La autoridad o servidor público involucrado en la queja es del orden: a) Federal 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> b) Estatal 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> c) Municipal 1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. La presunta violación fue cometida contra: a) Nacional <input type="checkbox"/> b) Extranjero <input type="checkbox"/> c) Doble nacionalidad <input type="checkbox"/> especificar: _____ d) Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Tema central de la Queja:

---

---

---

---

---

13. Tipo de violación referida:

- m) Derecho a la salud
- n) Derechos sexuales y reproductivos
- o) Derecho a la seguridad social
- p) Derechos de las personas con discapacidad
- q) Derechos de las personas adultas mayores
- r) Derechos de las personas
- s) Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación
- t) Derecho a la integridad y seguridad personales
- u) Derecho de acceso a la justicia
- v) Derecho al trabajo
- w) Derecho a la ciudadanía
- x) Derecho ...

8. Se puede identificar al quejoso en alguno o varios de los grupos vulnerables siguientes:

- |                                   |                                |                                |                                       |                          |
|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| a) Indígena                       | 1. Sí <input type="checkbox"/> | 0. No <input type="checkbox"/> | 9. Sin datos <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Desplazado                     | 1. Sí <input type="checkbox"/> | 0. No <input type="checkbox"/> | 9. Sin datos <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Persona con discapacidad       | 1. Sí <input type="checkbox"/> | 0. No <input type="checkbox"/> | 9. Sin datos <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Persona en reclusión           | 1. Sí <input type="checkbox"/> | 0. No <input type="checkbox"/> | 9. Sin datos <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Persona de la comunidad LBGTTI | 1. Sí <input type="checkbox"/> | 0. No <input type="checkbox"/> | 9. Sin datos <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) Menor de edad                  | 1. Sí <input type="checkbox"/> | 0. No <input type="checkbox"/> | 9. Sin datos <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) Adulto mayor                   | 1. Sí <input type="checkbox"/> | 0. No <input type="checkbox"/> | 9. Sin datos <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g) Otra ¿cuál? _____              |                                |                                |                                       | <input type="checkbox"/> |

## II. ATENCIÓN DE LA QUEJA

<p>9. Para la presunta queja:</p> <p>a) Existió prevención            1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p> <p>b) Se cumplió la prevención    1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>10. El expediente contiene acuerdo de confidencialidad:</p> <p>1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>11. La instancia que inicialmente tuvo conocimiento de la violación fue:</p> <p>f) Presidente de la Comisión            <input type="checkbox"/></p> <p>g) Secretaría Ejecutiva                    <input type="checkbox"/></p> <p>h) Visitadores Generales                <input type="checkbox"/></p> <p>i) Visitadores adjuntos                 <input type="checkbox"/></p> <p>j) Otro <input type="checkbox"/> especificar: _____</p>	<input type="checkbox"/>
<p>12. El seguimiento a la presunta queja se da por parte de:</p> <p>f) Presidente de la Comisión            <input type="checkbox"/></p> <p>g) Secretaría Ejecutiva                    <input type="checkbox"/></p> <p>h) Visitadores Generales                <input type="checkbox"/></p> <p>i) Visitadores adjuntos                 <input type="checkbox"/></p> <p>j) Otro                                         <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>13. Las Visitadurías ratificaron la presunta queja como tal:</p> <p>1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>14. Existe notificación a las autoridades o servidores públicos señalados como responsables de los actos u omisiones que motivan la queja, solicitando rindan un informe sobre actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja</p> <p>1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>15. Las autoridades o servidores públicos dieron respuesta al requerimiento de la Comisión</p> <p>1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>16. Se procuró por parte de la Comisión la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permitía</p> <p>1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>17. Anotar si la investigación se extendió a solicitar de otras instituciones, servidores públicos o particulares documentos e informes</p> <p>1. Sí <input type="checkbox"/>    0. No <input type="checkbox"/></p>	<input type="checkbox"/>
<p>18. Se realizaron visitas e inspecciones, de parte del personal de la CNDH</p>	<input type="checkbox"/>

1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	
19. Se citó a las personas que debían comparecer como peritos o testigos	<input type="checkbox"/>
1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	
20. Se solicitó a las autoridades competentes, que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados.	<input type="checkbox"/>
1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	

### III.CONCLUSIÓN DE LA QUEJA

21. La queja concluyó con:		<input type="checkbox"/>
b) Conciliación	<input type="checkbox"/> pasar a P. ____	
c) Recomendación confirmando la violación a derechos humanos	<input type="checkbox"/> pasar a P. ____	
d) Archivo por falta de interés	<input type="checkbox"/>	
e) Sobreseimiento	<input type="checkbox"/>	
e) Sigue en proceso	<input type="checkbox"/>	
f) Resuelto durante el procedimiento	<input type="checkbox"/>	
g) Otra: Especificar _____	<input type="checkbox"/>	
<b>Sí la queja concluyó en “Acuerdo de Conciliación”</b>		
22. Fecha firma de acuerdo:  __ __ __		
DÍA MES AÑO		
23. Institución con la que se firmó el “Acuerdo de Conciliación”		<input type="checkbox"/>
_____ (después codificar)		
24. Descripción breve del acuerdo		
_____		
_____		
<b>Sí la queja concluyó en Recomendación</b>		
25. Las recomendaciones fueron publicadas		<input type="checkbox"/>
1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>		
26. Situación de las recomendaciones emitidas:		<input type="checkbox"/>

La recomendación 1 fue:	1. Cumplida <input type="checkbox"/> 2. Incumplida <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La recomendación 2 fue:	1. Cumplida <input type="checkbox"/> 2. Incumplida <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La recomendación 3 fue:	1. Cumplida <input type="checkbox"/> 2. Incumplida <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	
27. En el caso de las recomendaciones incumplidas ¿cuál ha sido el seguimiento?		
a) Seguimiento 1.	_____	<input type="checkbox"/>
b) Seguimiento 2.	_____	
c) Seguimiento 3.	_____	

#### IX. AVISO AL AFECTADO DE LA ATENCIÓN DE SU QUEJA

52. La Comisión notificó al quejoso de los resultados de la investigación	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
53. La Comisión notificó al quejoso de las recomendaciones emitidas y la aceptación la respuesta a las mismas por parte de las autoridades o servidores públicos	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/> 9. Sin datos <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### X. CALIDAD DE LOS EXPEDIENTES

54. El expediente cuenta con fojas foliadas	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
55. El expediente cuenta con los datos completos para su atención	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
56. Los documentos que integran el expediente se encuentran secuencialmente ordenados y completos	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
57. El expediente tiene datos incongruentes	1. Sí <input type="checkbox"/> 0. No <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



58. Todas las recomendaciones tienen respuesta

1. Sí  0. No

### XI. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS


Nombre de Revisor: \_\_\_\_\_

Hora de conclusión: |\_|\_|:|\_|\_|

HORA MINUTOS

## Anexo H. Máscara de captura de recomendaciones



Análisis cualitativo y cuantitativo de las Violaciones de los Derechos Humanos en Grupos Vulnerables  
(/cndh)

Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

### Crear Recomendación

#### Datos del oficio

**Año**

**Número**

**Asunto**

**Autoridad**

#### Introducción

**Enlace**

**Expedientes**

Uno por línea

**Derechos violados**

Uno por línea

**Número de víctimas**

**Autoridades responsables**

Víctimas

**Víctimas mayores de 60 años**

**Víctimas menores de 18 años**

**Víctimas fallecidas en el proceso**

**Víctimas directas**

**Víctimas indirectas**

Hechos

**Fecha del hecho violatorio**

**Fecha de recepción de queja**

**Fecha de emisión**

## Autoridades

---

**Autoridades responsables**

**Presuntos Responsables**

**Observaciones Autoridades**

**Observaciones Evidencias**

## Grupos Focales

---

**Diversidad Sexual**

**Adultos Mayores**

**Personas con discapacidad**

**Desplazados internos**

**Reclusos**

**Indígenas**

N/A ▼

Recomendaciones *Restitutio in integrum*

---

**Rehabilitación**

N/A ▼

**Atención psicológica**

N/A ▼

**Atención médica**

N/A ▼

**Combatir omisiones administrativas**

N/A ▼

**Otro**

N/A ▼

**Especifique**

Recomendaciones cumplimiento

---

**Contacto de vinculación**

N/A ▼

**Cooperación institucional**

N/A ▼

**Disculpa Pública**

N/A ▼

**Aceptación de responsabilidades**

N/A ▼

Otro

N/A

Especifique

### Recomendaciones de prevención

Cursos y capacitaciones

N/A

Actualización normativa

N/A

Acciones administrativas

N/A

Otro

N/A

Especifique

### Recomendaciones Indemnización/Compensación

Comisión nacional de víctimas

N/A

Otro

N/A

Especifique

## Observaciones

---

### Observaciones del caso

### Otras observaciones

---

Guardar

[Volver al listado \(/cndh/Recomendaciones\)](#)

---

### INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

© 2018 - Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud.  
Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## **Anexo I. Consentimiento informado y confidencialidad**

**Proyecto:** “Análisis cualitativo y cuantitativo de las Violaciones de los Derechos Humanos en Grupos Vulnerables”

**Convenio:** CNDH celebró un Convenio Específico de Colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud (CIPPS) de la Facultad de Medicina, para llevar a cabo el proyecto.

**Investigador responsable:** Gustavo Olaiz < [gaolaiz@yahoo.com](mailto:gaolaiz@yahoo.com) >

**Objetivo del proyecto:** Realizar un análisis cualitativo y cuantitativo del número de quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos interpuestas por grupos vulnerables, que le permitan a la Comisión proponer e impulsar políticas públicas que impacten en la calidad de vida de los grupos vulnerables considerados en este estudio.

**Derechos:** Su participación en este estudio es totalmente voluntaria y, por tanto, se encuentra en plena libertad de negarse a participar o de retirar su participación en cualquier momento. También es libre de omitir respuestas a las preguntas que no desee contestar. En ningún caso, la negativa a participar tendrá alguna repercusión para usted.

**Análisis grupal:** Esta entrevista será videograbada y los datos personales son confidenciales. La información que se obtenga se utilizará únicamente para los fines de este análisis. La grabación será transcrita y analizada únicamente por el personal del equipo de investigación de la UNAM. Su nombre y cualquier otro dato personal se eliminarán de la transcripción para mantener esta conversación confidencial. Nuestro interés se concentra en conocer sus opiniones y experiencias; no existen respuestas correctas o incorrectas.

**Participación voluntaria:** Hago constar que mi participación es libre y voluntaria, y tiene como fin aportar mis experiencias y generar recomendaciones preventivas y correctivas, para la protección de los derechos humanos de las personas.

**Beneficios:** No se reciben beneficios directos por su participación en este estudio. Se extenderá una constancia por su participación en este estudio. Al aceptar participar, usted estará colaborando con la UNAM y la CNDH en el análisis de los derechos humanos, objeto del proyecto.

**Riesgos/Inconvenientes:** Mi participación en este estudio no supone ningún riesgo, por lo que me reservo el derecho a no contestar algunos de los cuestionamientos que se hicieren.

**Confidencialidad:** Toda la información que nos brinde durante el estudio será de carácter estrictamente confidencial y será utilizada únicamente por el equipo de investigación de la UNAM. Sólo el equipo de investigación de la UNAM tendrá acceso a la información de su entrevista. Los resultados del estudio se usarán con fines de investigación y se eliminará cualquier dato que pueda revelar su identidad. Usted quedará identificado con un código de participación solamente y no con su nombre. Además, todos los datos se guardarán en archivos protegidos y se cumplirá cabalmente con la legislación mexicana vigente en materia de acceso y protección de información personal (<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/marcoNormativo.aspx>).



Manifiesto que he leído la carta de consentimiento informado y confidencialidad, y estoy de acuerdo en participar en esta reunión de análisis y *entiendo los riesgos, beneficios y derechos implicados en la participación del este.*

\_\_\_\_\_

Fecha

\_\_\_\_\_

Nombre y firma del participante

\_\_\_\_\_

Fecha

\_\_\_\_\_

Investigador Principal

\_\_\_\_\_

Fecha

\_\_\_\_\_

Testigo

\_\_\_\_\_

Fecha

\_\_\_\_\_

Testigo

## BASES DE DATOS GENERADAS

Durante la elaboración de esta investigación se generaron los siguientes conjuntos de datos que se anexarán en un medio adjunto.

Nombre	Descripción	Columnas	Formato
<b>Base de datos de expedientes</b>	<p>La base de datos de expedientes contiene información referente a los expedientes de queja del año 2015 al 2018 y que fundamentan el análisis cuantitativo.</p> <p>Se generó a partir de una serie de visitas a la dirección general de quejas y, por medio de una red neuronal artificial, se clasificó cada registro como perteneciente a un grupo vulnerable.</p> <p>Su longitud aproximada oscila entre los 37947 registros</p>	ID F_CONCLUSIÓN F_RECEPCIÓN CLAVE TIPO EXP NARRACIÓN ESTATUS CONCLUSIÓN VIOLACIÓN GRUPOS_VULNERABLES <ul style="list-style-type: none"> <li>• LGBT</li> <li>• ADULTOS_MAYORES</li> <li>• DISCAPACIDAD</li> <li>• DESPLAZAMIENTO</li> <li>• RECLUSOS</li> <li>• INDIGENAS</li> </ul> OBSERVACIONES HECHO_VIOLATORIO <ul style="list-style-type: none"> <li>• DERECHO VIOLADO</li> <li>• TIPO DE VIOLACIÓN</li> </ul> AUTORIDAD	MICROSOFT SQL SERVER DATABASES (.mdf y .log)  REQUIERE MICROSOFT ACCESS UOTRO SERVIDOR DE BASE DE DATOS
<b>Bases de datos de recomendaciones</b>	<p>La base de datos de recomendaciones contiene información categorizada de las recomendaciones publicadas por la CNDH de 2015 a 2018.</p>	ID AÑO NÚMERO ASUNTO AUTORIDAD ENLACE EXPEDIENTES DERECHOS_VIOLADOS NÚMERO_DE_VICTIMAS AUTORIDADES_RESPONSABLES VICTIMAS_MAYORES_DE_60 VICTIMAS_MENORES_DE_18	MICROSOFT SQL SERVER DATABASES (.mdf y .log)  REQUIERE MICROSOFT ACCESS U

	<p>Se generó a partir del análisis por todos los miembros del equipo.</p> <p>Su longitud aproximada es de 252 registros.</p>	<p>VICTIMAS_FALLECIDAS_EN_EL_PROCESO  VICTIMAS_DIRECTAS  VICTIMAS_INDIRECTAS  FECHA_DÉL_HECHO_VIOLATORIO  FECHA_DE_RECEPCIÓN_DE_LA_QU  EJA  FECHA_DE_EMISIÓN  NUM_AUTORIDADES_RESPONSABLES  NUM_PRESUNTOS_RESPONSABLES  OBSERVACIONES_AUTORIDADES  OBSERVACIONES_EVIDENCIAS  GRUPOS VULNERABLES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• LGBT</li> <li>• ADULTOS_MAYORES</li> <li>• DISCAPACIDAD</li> <li>• DESPLAZAMIENTO</li> <li>• RECLUSOS</li> <li>• INDIGENAS</li> </ul> <p>RECOMENDACIONES RESTITUTIO  AD INTEGRUM</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• REHABILITACIÓN</li> <li>• ATENCIÓN PSICOLOGICA</li> <li>• ATENCIÓN MÉDICA</li> <li>• ACCIONES CONTRA LAS  OMISIONES  ADMINISTRATIVAS</li> <li>• OTRO</li> </ul> <p>RECOMENDACIONES DE  CUMPLIMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CONTACTO DE VINCULACIÓN</li> <li>• COOPERACIÓN  INSTITUCIONAL</li> <li>• DISCULPA PÚBLICA</li> <li>• ACEPTACIÓN DE  RESPONSABILIDADES</li> <li>• OTRO</li> </ul> <p>RECOMENDACIONES DE  PREVENCIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CAPACITACIÓN</li> <li>• ACTUALIZACIÓN NORMATIVA</li> <li>• ACCIONES  ADMINISTRATIVAS</li> <li>• OTRO</li> </ul> <p>RECOMENDACIONES DE  INDENMIZACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• REGISTRO NACIONAL DE  VÍCTIMAS</li> <li>• INDEMNIZACIÓN DIRECTA</li> <li>• OTRO</li> </ul>	<p>OTRO  SERVIDO  R DE  BASES DE  DATOS</p>
--	--	--	---

		OBSERVACIONES	
<b>BASE DE DATOS DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL</b>	La base de datos de OSC contiene información categorizada de las OSC que atienden víctimas de los grupos vulnerables del estudio Se generó a partir del análisis por los investigadores principales	NOMBRE DIRECCIÓN TITULAR	MICROSOFT EXCEL (.xlsx)