



La inversión de tiempo en las recomendaciones de violaciones graves de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

The investment of time in the recommendations of serious violations of the National Human Rights Commission

O investimento de tempo nas recomendações de graves violações da Comissão Nacional de Direitos Humanos

Selene Hernández Pérez¹



Resumen

En este artículo de investigación se estudia la relación entre en la inversión de tiempo y la restricción burocrática, en la emisión de las recomendaciones de violaciones graves, expedidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en México, de 2000 a 2019. Se explica que el cierre administrativo anual de labores de la Comisión influye en la duración del proceso de emisión de las recomendaciones lo que afecta la búsqueda de justicia expedita y el resarcimiento de la víctima. De esta forma, se sugiere que existe una detención arbitraria, intencionada y selectiva sobre ciertas denuncias, por parte de servidores de la CNDH. Para tal efecto, se analizaron recomendaciones que denunciaran únicamente un hecho grave (definido por el artículo 88 del reglamento interno de la CNDH). Los resultados mostraron

Recibido: 2-5-2021 / Aceptado: 2-11-2022

- 1 Profesora de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Ciencias Sociales de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México. La línea de estudios es el estudio de derechos humanos en México, desde una perspectiva sociológica. Correo electrónico: selene.hdz@politicas.unam.mx, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7227-572X>



que el criterio administrativo influye en la publicación de una recomendación, y que a medida que se acerca el 15 de noviembre (fecha de cierre año administrativo) las recomendaciones tienen mayor probabilidad de ser publicadas. También es posible observar que las recomendaciones publicadas en fechas lejanas al 15 de noviembre tienden a contar con una mayor probabilidad de no ser publicadas rápidamente. Para lograr explicar esta relación se recurrió al modelo de regresión lineal múltiple. Como variable dependiente se utilizó la duración de las recomendaciones. Para construir la variable, se contó el número de días desde que inicia la recepción de la queja hasta la emisión en un documento recomendatorio. La variable independiente principal fue la “cercanía al fin de periodo” que indica el número de días próximos al fin de cada periodo administrativo de la CNDH (cada 15 de noviembre).

Palabras clave: CNDH, México, recomendación, violaciones graves



Abstract

This research article studies the relationship between time investment and bureaucratic restriction, in the issuance of recommendations of serious violations, issued by the National Human Rights Commission (NHRC), in Mexico, from 2000 to 2019. It is explained that the annual administrative closure of the Commission's work influences the duration of the process of issuing the recommendations, which affects the search for prompt justice and the compensation of the victim. In this way, it is suggested that there is arbitrary, intentional and selective detention on certain complaints, by NHRC personnel. For this purpose, recommendations were analyzed for cases that only denounced one serious incident (as defined by article 88 of the internal regulations of the NHRC). The results showed that the administrative criterion influences the publication of a recommendation, and that as November 15 approaches (administrative year closing date), the recommendations are more likely to be published. It is also possible to observe that the recommendations published on dates far from November 15 tend to have a greater probability of not being published quickly. In order to explain this relationship, a multiple linear regression model was used. The duration of time to reach recommendations was used as the dependent variable. To construct the variable, the number of days was counted from the time the complaint was received to the issuance of a recommendatory document. The main independent variable was the “closeness to the end of the period” that indicates the number of days close to the end of each administrative period of the NHRC (every November 15).

Keywords: NHRC, Mexico, recommendation, serious violations.



Resumo

Este artigo de pesquisa estuda a relação entre investimento de tempo e restrição burocrática, na emissão de recomendações de violações graves, emitidas pela Comissão Nacional de Direitos Humanos, no México, de 2000 a 2019. Explica-se que

o encerramiento administrativo anual do trabalho da Comissão influencia a duração do processo de emissão das recomendações, o que afeta a busca por justiça imediata e a indenização da vítima. Dessa forma, sugere-se que haja detenção arbitrária, intencional e seletiva de determinadas denúncias, por parte dos servidores da CNDH. Para tanto, foram analisadas recomendações que apenas denunciasses fato grave (definido pelo artigo 88 do regimento interno do CNDH). Os resultados mostraram que o critério administrativo influencia a publicação de uma recomendação, e que com a aproximação de 15 de novembro (data de encerramento do ano administrativo), as recomendações têm maior probabilidade de serem publicadas. Também é possível observar que as recomendações publicadas em datas distantes de 15 de novembro tendem a ter maior probabilidade de não serem publicadas rapidamente. Para explicar essa relação, foi utilizado o modelo de regressão linear múltipla. A duração das recomendações foi utilizada como variável dependente. Para a construção da variável, contou-se o número de dias desde o recebimento da reclamação até sua emissão em documento de recomendação. A principal variável independente foi a “proximidade do final do período” que indica o número de dias próximos ao final de cada período administrativo do CNDH (todo dia 15 de novembro).

Palavras-chave: CNDH, México, recomendação, violações graves.

Introducción

Este artículo de investigación analiza la relación entre la duración (medida en días) de las publicaciones de recomendaciones, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en México, emitidas de 2000 a 2019 y el criterio de corte anual administrativo que influye en ellas. La utilización del factor temporal indica, en la prueba empírica, la influencia restrictiva que tienen las fechas administrativas en la duración de la publicación de recomendaciones, específicamente aquellas que denuncian una violación grave.

Este análisis propone una lógica contraria a lo comúnmente aceptado en este campo de estudio, pues la literatura especializada ha asumido que la tardanza de una recomendación es directamente proporcional a la complejidad del hecho y a la calidad de la investigación o de las medidas recomendarías (Brokmann Haro, 2018) (Lachenal y Pulido, 2013) (Velasco Yáñez, 2015). Sin embargo, las diversas argumentaciones no demuestran cuál es el criterio determinante en la eficacia *temporal* de unos casos y la tardanza de otros, pues se ha observado que en recomendaciones con condiciones de gravedad similares la temporalidad llega a variar de entre 42 días a 2911 días, siendo estos datos correspondientes al menor y mayor tiempo registrado de tardanza, con condiciones de gravedad similares de la muestra seleccionada.



A raíz de esto, se consideró pertinente estudiar los factores determinantes en la emisión de una de las herramientas más fuertes de la CNDH. Este estudio es relevante para la investigación aplicada en materia de derechos humanos, porque demuestra que hay un factor administrativo-burocrático predominante sobre la búsqueda de resarcimiento y justicia para la víctima. También, como una investigación aplicada evalúa mediante la identificación de tendencias, basadas en la obtención de datos sistemáticos de los casos recomendatorios.

El argumento principal que sostengo en este artículo es la existencia de una decisión sustentada en criterios administrativos-burocráticos, que causan la “retención” de casos, que descuidan los principios básicos de resarcimiento ante la víctima. En consecuencia, la pregunta que propongo resolver en este estudio es la siguiente: ¿Hay una relación entre la restricción de una fecha administrativa y la duración de emisión de recomendaciones graves? De ser así, ¿cómo puede demostrarse de forma empírica?

Así, la respuesta de esta pregunta consiste en relacionar la tardanza en la publicación de recomendaciones con la cercanía a una fecha correspondiente a un corte administrativo anual. Se sostiene que la duración vista en premura o rapidez de la publicación de una recomendación está determinada por la decisión final administrativa del presidente de la CNDH que gestiona, a través de su firma, la publicación y emisión de la recomendación en una fecha determinada, con criterios administrativos-burocráticos. Cabe señalar que el 15 de noviembre de cada año² (y en especial de cada quinquenio) indica el cierre o corte de actividades realizadas en un año, y al final de un lustro, señala la finalización del periodo presidencial de cada *ombudsperson*. De esta manera, se plantea la existencia de criterios administrativos-burocráticos que determinan la rapidez con la que se emiten recomendaciones.

¿Por qué es importante analizar el tiempo de las recomendaciones?

El estudio de recomendaciones es importante porque es un documento que expone de manera pública los hechos, el tipo de servidores públicos responsables de la violación de derechos humanos, y también señala las características de las víctimas. Es además, una petición de justicia frente a un hecho que atenta contra la dignidad y bienestar de una persona, y que ha sido realizado por un servidor público en el desempeño de sus funciones. Por otro lado, las recomendaciones son máximas expresiones indicadoras de los tipos de análisis y resoluciones que hace

2 Para mayor información sobre las fechas de elección y designación de periodos, consultar los acuerdos y convocatorias publicados en el Diario Oficial de la Federación: ([Diario Oficial de la Federación de México, 2019](#)) ([Senado de la República, 2009](#)) ([Diario Oficial de la Federación de México, 2004](#)) y ([Diario Oficial de la Federación de México, 1999](#)).

una institución de defensa de derechos humanos, y, por tanto, indican la capacidad y calidad en el desempeño de este campo.

La revisión de literatura de investigación aplicada a los derechos humanos³ permite identificar los factores que son determinantes en la duración de la recomendación. Una primera y actual aproximación señala que la recomendación es un documento que por principio lleva tiempo (Brokmann, 2018). También se ha señalado que la cantidad de atención que se da en un caso es determinada, principalmente, por la gravedad de los hechos (Velasco, 2015). De manera indirecta, Lachenal y Pulido (2013) expresan que la calidad de la investigación y la inclusión de recomendaciones con capacidad de cambio puede estar correlacionado con la calidad y atención invertidos (Lachenal y Pulido, 2013). Al comparar y hacer una minuciosa revisión, se determina que, aunque todos estos elementos están relacionados no existe un señalamiento claro del determinante en la duración de las recomendaciones.

A lo largo de este estudio se asume que las recomendaciones tienen una presencia sociopolítica cada vez más importante, y que su duración no solo responde a un factor político (conveniencia de no dar a conocer un hecho violento en el marco de aplicación de una política pública, por ejemplo). Sino que, también indica la ponderación de un criterio burocrático en la medida que, son los servidores de la Comisión quienes deciden, en última instancia, la publicación expedita o la retención del caso, en especial, vísperas del cierre de un ciclo administrativo. Esto afecta la búsqueda de justicia y resarcimiento de las víctimas de una violación de derechos humanos. Se asume de manera ulterior, que esta restricción burocrática puede interactuar con los intereses políticos que se mueven fuera de la Comisión.

Finalmente, con el resultado de la investigación, se puede apreciar la utilidad del análisis de regresión como técnica complementaria en el campo de estudio sobre las recomendaciones como indicador en las tareas de defensa de la CNDH de los últimos 19 años.

Diseño metodológico

La lógica metodológica cuantitativa del proceso de investigación estuvo centrada en la aplicación de un modelo de regresión múltiple, que permite analizar los factores que están relacionados con la tardanza de emisión de una recomendación en

3 Estudios que siguen un proceso metodológico para la construcción de conocimientos de derechos humanos y capaces de responder a problemas específicos. Generalmente son estudios que **identifican patrones sistemáticos de violación a los derechos humanos en el marco de las quejas y denuncias** presentadas ante un órgano estatal o nacional (Ortega, 2001, pág. 18). Entre ellos encontramos a Brokmann, 2018; Velasco, 2015.

función de una fecha de fin o cierre administrativo, se consideraron otros factores de control enunciados en el cuerpo de literatura.

Así, se plantea que una recomendación tardía tiene más probabilidades de ser publicada en el umbral del 15 de noviembre. Esa probabilidad puede ser explicada debido al interés de la Comisión de anteponer su necesidad de legitimación, por medio de la presentación de informes y estadísticas, por sobre la búsqueda del resarcimiento de las víctimas. Se sostiene, además, que el tiempo invertido en una recomendación no es proporcional al esfuerzo para cumplir sus tareas sustantivas.

El estudio se sustentó en la selección de los casos que denunciaron algún hecho grave como ejecuciones, lesiones, tortura, violencia sexual, desaparición forzada, abuso de autoridad y detención arbitraria (CNDH, 2017). Estas características dotan a los casos de las siguientes condiciones:

- Atención sobre los casos que, de acuerdo con Ugglá (2004) demandan una actuación de defensa por parte de la Comisión, sobre una coyuntura social provocada por un hecho violento.
- Igualdad de circunstancias de los casos. Todas tienen hechos que califican al caso como grave, de acuerdo con los parámetros de la normatividad interna de la Comisión⁴, esto permite que la comparación sea en igualdad de condiciones y la variabilidad en sus tiempos sea apreciada mejor.

La base contiene información de 366 recomendaciones. De cada una se conoce el número de días que tomó el proceso de publicación y se obtuvo también, la cercanía de la fecha de publicación a la fecha de cierre administrativo (15 de noviembre anualmente). La base además contiene la siguiente información:

- Si la recomendación fue publicada en un año con cambio de presidente de la Comisión,
- Grado de posibilidad para restituir el hecho,
- Presencia del hecho en medios de comunicación (publicidad) y
- Disposición de un punto recomendatorio de cambios en la ley o el inicio de políticas públicas que corrijan (y prevengan) el hecho denunciado, esta

4 Artículo 88 una infracción grave a los derechos fundamentales de la persona es aquel caso que contiene “atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de una comunidad o grupo social en su conjunto” (CNDH, 2017, p. 48).

última se consideró como un elemento que robustece la fuerza o importancia de la recomendación

De esta manera, el modelo de regresión es el siguiente:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2^2 + \beta_3 x_3 + \beta_4 x_4 + \beta_5 x_5 + \beta_6 x_6 + \varepsilon$$

Donde:

$\beta_1 x_1$: Cercanía al cambio o fin del año administrativo

$\beta_2 x_2^2$: Cercanía al cambio o fin del año administrativo, elevado al cuadrado

$\beta_3 x_3$: Año de cambio de *ombudsperson*

$\beta_4 x_4$: Restitución de la gravedad en el hecho

$\beta_5 x_5$: Publicidad

$\beta_6 x_6$: Presencia de punto recomendatorio que sugiere algún cambio en leyes o impulsar políticas públicas

A lo largo de esta investigación se analiza la influencia de la fecha administrativa del fin de año en la inversión de tiempo en la publicación de las recomendaciones de violaciones graves de derechos humanos. Lo anterior, se realiza a partir de la recolección y el análisis de datos de tipo cuantitativo presentes en las recomendaciones, por lo que se utilizan métodos estadísticos para el procesamiento de la información.

Aunque las recomendaciones contienen hechos similares, pues todas contienen denuncias de violaciones graves, su temporalidad varía ampliamente. Por tanto, se prueba que asumir la relación entre la complejidad del hecho denunciado con un mayor tiempo es una argumentación limitada. Se plantea, también, considerar la temporalidad de las recomendaciones como un indicador válido para identificar un patrón de comportamiento en las tareas de defensa y resarcimiento de violaciones graves de derechos humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El periodo estudiado inició desde el año 2000 y no desde su creación en 1990. Esto debido a que después de las reformas constitucionales de 1999, la CNDH se considera como un órgano plenamente independiente y autónomo. Se destaca que estas constituyeron los cambios más significativos para favorecer una actuación independiente. Este gran conjunto de reformas, aunado a las modificaciones

anteriores, permiten realizar investigaciones de los hechos violatorios y emisiones de recomendaciones sin limitaciones o compromiso político (Labarca, López Ugalde, Sarre y Serrano, 2004).

Otro de los cambios a destacar fue aquel que garantizaría una actuación autónoma e independiente, la sustitución del sistema de elección anterior, por uno sin la participación del Ejecutivo. Y también se amplió la duración del cargo del presidente de la Comisión de cuatro a cinco años, con una sola posible reelección (Larios, 2017).

Relación entre fin de año administrativo y duración

Se asume que existe una relación definitoria entre la duración del proceso de realización de la recomendación y su fecha de publicación. Dicha correlación se determina como definitoria, porque sugiere que la Comisión antepone sus esfuerzos en el apresuramiento de la conclusión del caso; es decir, de su publicación, con el fin de señalar el cumplimiento formal de sus tareas, señalado el 15 de noviembre de cada año.

Esa fecha es clave para la realización de este análisis, porque indica el fin de los periodos anuales, y cada cinco años, señala el fin del periodo del presidente de la CNDH. De acuerdo con el artículo 102, apartado B constitucional, el presidente de la Comisión debe presentar anualmente, a los Poderes de la Unión, un informe de actividades. Si bien, en años sin cambio de *ombudsperson* el contenido de los informes anuales refiere a las actividades realizadas de enero a diciembre, el fin de gestión es señalado, de manera oficial, el 15 de noviembre. Cuando se considera el cambio de persona en la presidencia de la Comisión, esta deja su investidura en la misma fecha. De este modo, se cuentan las recomendaciones de manera equitativa durante los 19 años considerados en este estudio. Por tanto, se asume que la introducción del *corte* de ciclo administrativo se define como la restricción de tipo burocrático.

Aunque hay una aceptación en la idea de que, la temporalidad en la realización de una recomendación es proporcional a la complejidad del hecho denunciado (Brokmann, 2018) (Velasco, 2015), en este proyecto de investigación se demuestra que la temporalidad es definida por factores burocráticos. Se propone que hay una relación entre la duración que lleva la elaboración de una recomendación y el grado de cercanía al fin de año administrativo. Esta relación es explicada por el interés de cumplir un compromiso, sobre la presentación del cumplimiento formal de

sus tareas⁵ ante ciertos temas, y del que se sirve la Comisión, y, en consecuencia, relegan el cumplimiento de sus tareas sustantivas.

Se asumiría, que la temporalidad de una recomendación es un indicador que refleja las acciones realizadas por la CNDH, para alcanzar sus compromisos sustantivos, en este caso la evocación de la reparación de una transgresión, por medio de una denuncia pública de un hecho violatorio (Brokmann, 2018).

En esa misma línea, el valor temporal y jurídico de la recomendación proviene de ser un instrumento con la capacidad de ofrecer información sobre el patrón de transgresiones, por parte de servidores públicos; la visibilidad y coyuntura que tiene el hecho, así como la resolución y el tiempo que invirtió dicha institución al redactarla y posicionarse frente a un hecho en particular (Brokmann, 2018) (Lachenal y Pulido, 2013).

Así, las “temporalidades”, o tiempo invertido para realizar un proyecto de recomendación, son consideradas como indicadores que hay entre el compromiso de la institución y el resarcimiento de los derechos. Desde esta perspectiva “formal” de la temporalidad, como un reflejo explícito del esfuerzo que está haciendo la CNDH en el cumplimiento de sus obligaciones, asume lo siguiente:

- Que el tiempo invertido es proporcional a los esfuerzos jurídicos y forenses (criterios, razonamientos, argumentación e interpretación de los hechos) que implica la realización de una recomendación. Esta posición está basada en la aceptación de Brokmann, quien señala que las recomendaciones son instrumentos de mayor análisis forense, con implicaciones jurídicas y, por tanto, esto demanda un periodo más dilatado (Brokmann, 2018, p. 44). De esta manera, es posible llegar al siguiente punto.
- Que la temporalidad (o tardanza) es un indicador proporcional de los esfuerzos que está realizando la Comisión en la protección, en la defensa y corrección de una violación de derecho humano. Dado el mayor rigor jurídico y analítico, que permite profundizar en la identificación de las causas de los hechos violatorios, la manera en que se presentan y, por consiguiente, dar elementos para evitarlos en el futuro (Brokmann Haro, 2018, p. 44). Sin embargo, se propone que la relación entre la temporalidad y esfuerzo no funciona de forma total en la elaboración de recomendaciones.

5 De acuerdo con el artículo 102 apartado B constitucional, el Presidente de la Comisión presenta anualmente, a los Poderes de la Unión, un informe de actividades. El contenido de los informes anuales refiere a las actividades realizadas por la presidencia. La fecha de corte 15 de noviembre refiere al fin de cada gestión de los presidentes de la Comisión.

Hechos de gravedad similares, temporalidades distintas

La selección de casos graves otorgaría la garantía que, ante condiciones de igualdad, las tardanzas de los casos serían similares, y su dispersión se debe a factores diferentes a su propia complejidad. La gravedad y el simbolismo de los casos Ayotzinapa y Tlatlaya, ocurridas en 2014, funcionan como un par de ejemplos recientes y complejos que cumplen con la demostración de esta relación. Estos dos hechos destacaron por el grado de violencia, lo que atenta contra los derechos humanos de civiles, y por la destacada actuación de servidores públicos, en ambos casos pertenecientes a la Secretaría de la Defensa. Estos hechos, por principio “coyunturales” en la historia sociopolítica en México, han señalado una ineficiente capacidad de la Comisión en la defensa de derechos humanos.

Estos casos fueron publicados en documentos recomendatorios y denuncian ejecución, lesiones, tortura, violencia sexual, desaparición forzada, abuso de autoridad y detención arbitraria. Ayotzinapa y Tlatlaya, ambos casos recientes, con presencia en los medios de comunicación, y coyunturales, en virtud de la complejidad⁶ del hecho denunciado, caracterizados por la rapacidad en los abusos, tienen una diferencia importante: la duración de la publicación de cada uno, la cual es diferente, pese a las características que les equipara.

Se destaca, por otro lado, una diferencia significativa en ambos casos: la capacidad de los casos para ser refutados por las propias víctimas, frente a una versión oficialista. Esto es, la situación de desaparición de las víctimas, lo que puede causar vacíos, en virtud de la falta de testimonios de testigos de primer orden. Ayotzinapa es un caso de víctimas desaparecidas y la falta de sobrevivientes incapacita la refutación plena de la verdad histórica.

La ausencia de las víctimas directas provoca una mayor probabilidad de que el Estado imponga una verdad histórica garantizada por los mismos servidores públicos involucrados en el hecho⁷. Este elemento fue definitorio en el caso de Tlatlaya, en el que se pudo dar mayor fuerza para refutar la versión oficial que había sido adoptada por la PGR. Como es posible intuir, la constitución de la recomendación inicia desde la presencia o ausencia de la víctima de la violación de hecho, lo cual implica que una investigación sea potencialmente más compleja, en tanto existan versiones que puedan ser cotejadas.

6 En ambos casos hay varios actores involucrados, así como un número elevado de víctimas.

7 La búsqueda de un desaparecido, de acuerdo con Caterina Morbiato implica el vacío físico que conlleva “administración convencional de la muerte: aquí no hay cuerpos, ni restos, ni tumbas...” (Morbiato, 2017).

El caso de Ayotzinapa, cuya recomendación tardó cuatro años en ser publicada y con fecha de presentación a escasos días del fin de la presidencia de Enrique Peña Nieto⁸, en un evento sin la presencia de los familiares de los estudiantes desaparecidos. Dicha recomendación fue dirigida a la presidencia de la República. Aunque se acreditó la existencia de violaciones graves y la intervención de autoridades de alta jerarquía, los evaluadores independientes (externos) y organismos internacionales discrepan del contenido en evidencias y pruebas forenses. Según el EAAF (Equipo Argentino de Antropología Forense) la CNDH (pese al *esfuerzo temporal, jurídico y forense* por encontrar la verdad histórica) incurre en omisiones, especulaciones, sesgos y errores (Hernández, 2019).

Por otro lado, la recomendación sobre Tlatlaya, cuya claridad en el recuento de los hechos fue contradictoria entre los testimonios, fue publicada casi cuatro meses después de los hechos y reclasificada en virtud de la gravedad de los hechos, como una recomendación por violaciones graves seis meses después del suceso. Es importante destacar que la versión oficial (publicada por PGR) pudo ser objetada por la existencia de sobrevivientes del ataque.

Se intuye, a partir de los hechos observados, la relación entre un indicador formal, construido desde la cercanía a una fecha “normativa”⁹ y un indicador creado en función de la diferencia de días entre dos fechas: inicio de la queja y la de publicación, la cual se señalará como tardanza o temporalidad.

Así se explicaría que no es el esfuerzo el que define la tarea de defensa de la Comisión, sino una necesidad para la presentación de informes de forma “satisfactoria”, la cual puede ser señalada con el fin de un ciclo administrativo. Esta relación explicaría el tipo de posicionamiento de la Comisión, frente a una crisis de violencia generalizada.

La construcción de la relación entre la duración y la fecha de cierre de año considera los esfuerzos que está realizando la Comisión para transformar sus compromisos en resultados (Naciones Unidas, 2012). Junto con este posicionamiento se destaca la existencia de una relación causa efecto. En este caso, se construye a partir de la utilización de un indicador normativo, o la fecha de cierre y su efecto en la inversión de tiempo en una recomendación.

8 Publicada el 28 de noviembre de 2018, 13 días después del corte administrativo y con 4 años de morosidad.

9 Por ejemplo, la firma de tratados internacionales de derechos humanos, entrada en vigor y cobertura del procedimiento formal. Este tipo de indicadores refleja el “compromiso del Gobierno para ocuparse de la cuestión, también puede ofrecer valores de referencia pertinentes que sirvan para que el Gobierno rinda cuentas de su actuación o falta de actuación en ese tema”.

En resumen: asumimos que la temporalidad (debería) ser un reflejo sobre la atención hacia la argumentación e interpretación de los hechos e inversión de recursos jurídicos.

Con esta revisión se asumiría que los elementos teóricos que definirían la duración en la elaboración y publicación de una recomendación (además del cumplimiento de fechas para la rendición de cuentas) son:

- El potencial de la denuncia. Porque tiene influencia en la esfera jurídica y un alto carácter político (por implicar a autoridades del Estado, a veces de alta jerarquía) que puede demandar más tiempo en ser estructurada (Lachenal y Pulido, 2013).
- Una retención arbitraria por la presencia de acuerdos políticos e irregularidades que no están solucionadas en la normatividad (Lachenal y Pulido, 2013). Esto es posible verlo al presentar recomendaciones en fechas específicas, con falta de legitimidad frente a otros evaluadores y sin la debida integración de medidas de resarcimiento, debido a una posible actitud de “cooperación” y “complicidad” para lograr una imagen limpia, con el Gobierno en turno (Expansión política, 2019).
- La divulgación/publicidad del caso y las acciones que se toman para corregirlo.
- Aplicación de una metodología más acuciosa (Díaz, 2019), así como un análisis forense con implicaciones jurídicas de mayor complejidad (Brokmann, 2018).

Hipótesis

La hipótesis es la siguiente: la duración o tardanza de una recomendación es, por lo general, explicada en virtud de la retención de la Comisión, debido a la necesidad de cumplir con la rendición de cuentas anuales. Dado que el presidente de la Comisión tiene su cierre de periodo el 15 de noviembre, entonces se asume que una recomendación tendrá mayor probabilidad de publicación en vísperas de esta fecha.

Se asume que el cierre de año apresura los procesos burocráticos y, por ello, la recomendación tiende a ser publicado en este periodo. Una vez que pase dicha fecha, una recomendación tiene menos probabilidad de ser publicada y proclive a tener un proceso exponencialmente más tardado.

El modelo de regresión múltiple supone la relación directa lineal entre los valores adoptados por una variable dependiente (Y = tardanza o periodo que pasa entre el

inicio de la queja y la publicación de la recomendación); la variable independiente (X = cercanía a la fecha del fin de año) y un conjunto de variables de control (X_c = restitución de derechos, publicidad y cambios políticos).

Descripción de variable dependiente. Duración

La variable “Duración” captura el número de días del trámite desde el inicio de la queja a la fecha de publicación de la recomendación. Esta variable, introducida en el modelo de forma estandarizada, (con media cero) sirve para medir la variación en la demora de la gestión de las recomendaciones con características similares, dado que todas denuncian un hecho violatorio grave.

Sobre la temporalidad “ideal” que deba tener una recomendación no es posible considerar un estándar o promedio normativo¹⁰, dada la naturaleza compleja del instrumento, como se ha mencionado con anterioridad.

Descripción de variable independiente. Cercanía

La variable “Cercanía al fin de periodo” indica el número de días próximos al fin de cada periodo administrativo de la CNDH. Cada 15 de noviembre se cierra un periodo anual y cada cinco años la misma fecha indica un cambio de persona en la presidencia de la comisión, excepto cuando se presenta reelección.

Se asume que, dado un cierre anual y en ciertos momentos de cambio de persona en la presidencia de la Comisión, las recomendaciones tardías o con mayor número de días tienen mayor probabilidad de ser publicadas antes del 15 de noviembre, esto debido a la necesidad de controlar las estadísticas de los informes anuales y también para cerrar ciclos de la forma más transparente y completa, en función del cumplimiento de la rendición de cuentas y, de alguna forma, recuperar la legitimidad de las tareas de defensa.

El objetivo de esta variable consiste en estimar la cercanía o lejanía al cierre del año. Para ello se realizó una resta con dos datos: 1) Fecha de publicación, y 2) Fecha del cierre anual.

Cabe aclarar lo siguiente:

Se estima solo la cercanía al cierre (15 de noviembre) y no el inicio del siguiente (16 de noviembre).

¹⁰ La media obtenida con los datos recolectados es de 611 días (es decir un año y medio). Es necesario considerar también que hay casos atípicos de 2911 días (casi 8 años). El caso sobre desaparición forzada de Iguala de 2014, y cuya publicación fue en 2018, es otro caso cuya publicidad e importancia política fue considerable.



La resta considera que, el año de publicación de la recomendación sea el mismo año del cierre; es decir, si la recomendación fue publicada el 29 de diciembre del 2015, se resta el cierre de año inmediato anterior, es decir el 15 de noviembre del 2015.

Si bien, las recomendaciones publicadas del 16 de noviembre al 31 de diciembre pertenecerían al conteo del año administrativo siguiente, estas recomendaciones han sido evaluadas y consideradas a lo largo del año anterior.

La variable original toma el valor de cero cuando una recomendación es publicada el 15 de noviembre.

Descripción de las variables de control

Como se ha explicado antes, la literatura muestra la existencia de la influencia de factores inherentes al caso denunciado en la recomendación (gravedad del hecho, número y jerarquía de la autoridad implicada..., etc.).

La utilización del análisis de regresión múltiple nos permite examinar el efecto marginal de la variable tardanza, una vez que hemos utilizado otras características recogidas en el resto de las variables explicativas, lo que denominaremos variables de control. (Esteban, y otros, 2008) Así, para apreciar de mejor manera la influencia de la relación cercanía al fin del periodo, a la variable de la duración de la recomendación, se optó por controlar el efecto de dichos factores y se consideraron las siguientes variables de control:

Tabla 1

Esquema de interacción de variables



Fuente: Elaboración propia.

Año de cambio de persona en la presidencia de la CNDH. Se asume que, dado el fin de un quinquenio la aceleración de la publicación de recomendaciones es mayor debido al cambio de persona en la titularidad. Esta rapidez en la publicación de recomendaciones decrece una vez hecho el cambio del último periodo de gestión del presidente.

Grado de perjuicio. En función de los hechos relatados, esta variable sistematiza la capacidad del individuo violentado para volver a un estado anterior a la violación de derechos humanos. Esta variable guarda relación con la forma en que se acredita la gravedad del asunto tratado (Díaz, 2019).

Publicidad. Presencia del caso en medios de comunicación como portales de internet, prensa, y en noticiarios en radio o televisión. Como se ha señalado antes, la divulgación de las acciones genera que tanto las víctimas como el público puedan ejercer presión sobre las acciones de la Comisión (Human Rights Watch, 2008).

Cambios en leyes y políticas públicas. Señala la presencia de un punto recomen-datorio proponiendo adopción de políticas públicas o cambios en la legislación. En virtud de su capacidad para proponer modificaciones a las disposiciones legislativas, reglamentarias y prácticas administrativas, que causen una mejor protección de los derechos humanos (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009), se asume que este tipo de punto es importante y demanda mayor temporalidad debido a la implicación estructural que propone.

Operacionalización

Las fuentes para recoger información sobre las temporalidades son: las fechas de publicación de la recomendación, la fecha de inicio del trámite y la fecha del fin de año administrativo. Para mostrar la retención de algunos casos es posible realizar restas entre las fechas y, de esta manera, obtener el número de diferencia de días, organizadas en dos variables: respecto a las fechas que señalan la duración del trámite y propiamente la retención, y frente a la fecha de corte, al respecto, se obtiene la relación visualizada en el siguiente esquema:

Tabla 2*Esquema sobre recomendaciones según publicación*

Esquema sobre recomendaciones, según su temporalidad y tardanza

		Temporalidad en la publicación de la recomendación (tiempo que tarda una queja en llegar a ser publicada en recomendación)	
		Más días	Menos días
Cercanía al 15 de nov. (cercanía)	Muy cercano	Recomendación tipo 1 Caso muy tardado y cercano al 15	Recomendación tipo 3 Caso menos tardado y muy cercano al 15
	Poco cercano	Recomendación tipo 2 Caso muy tardado y lejano al 15	Recomendación tipo 4 Caso menos tardado y poco cercano al 15

Fuente: Elaboración propia

Ante el reconocimiento de la utilidad y las limitaciones del análisis contabilizador, se consideró que las fechas de recepción del caso y su subsiguiente publicación como recomendación, podrían ser datos exactos que muestren la forma en que la CNDH gestiona las recomendaciones.

Se refuta la suposición sobre la duración o tardanza de una recomendación (variable dependiente) que, de acuerdo con los autores, debe corresponder con un conjunto de características del hecho denunciado en la recomendación (fecha en que fue publicada, año de cambio de presidente de la Comisión y presencia en medios de comunicación).

La relación entre la fecha en que se publica, (variable independiente, medida en grado de cercanía o lejanía al 15 de noviembre) y la duración del proceso de publicación de una recomendación (variable dependiente) indica una gestión burocrática, la cual tiene mayor peso en las decisiones que definen el desempeño de la Comisión.

Para ello, se pretende aplicar el modelo de regresión lineal múltiple que utiliza como variable independiente el grado de cercanía al 15 de noviembre, lo que puede explicar una mayor probabilidad de que una recomendación del tipo tardía sea publicada en este umbral.

Tabla 3

Variables del modelo

Variable dependiente	Descripción	Códigos	Codificación	
Duración queja a recomendación	Resultado en la diferencia de días entre el inicio de la queja y la publicación de la recomendación, con puntuación estandarizada.	0, 1, 2, 3...		
Variable independiente	Descripción	Códigos	Codificación	
Cercanía al fin de periodo (originalmente cercanía al cambio de <i>ombudsperson</i>)	Cercanía en días de la publicación de la recomendación al fin de año administrativo de la CNDH, con puntuación estandarizada.	0, 1, 2, 3...		
Variables de control	Descripción	Códigos	Codificación	
Año de cambio de presidente de la CNDH	Año de cambio de <i>ombudsperson</i>	1 y 0	1= año de cambio de <i>ombudsperson</i> o presidente de la CNDH	0= año sin cambio de <i>ombudsperson</i> o presidente de la CNDH
Grado de perjuicio	los derechos que han sido violados son complicados de resarcir	1 y 0	1=a la vida, desaparición forzada	0= tortura, detención arbitraria
Publicidad	aparece en medios de comunicación	1 y 0	1=fue publicado en medios de comunicación	0= no fue publicado en medios de comunicación
Cambios políticos	Presencia de punto recomendatorio que sugiere algún cambio en leyes o impulsar políticas públicas	1 y 0	1=presencia de cambios en leyes o impulsar políticas públicas	0=ausencia de cambios en leyes o impulsar políticas públicas

Fuente: Elaboración propia.



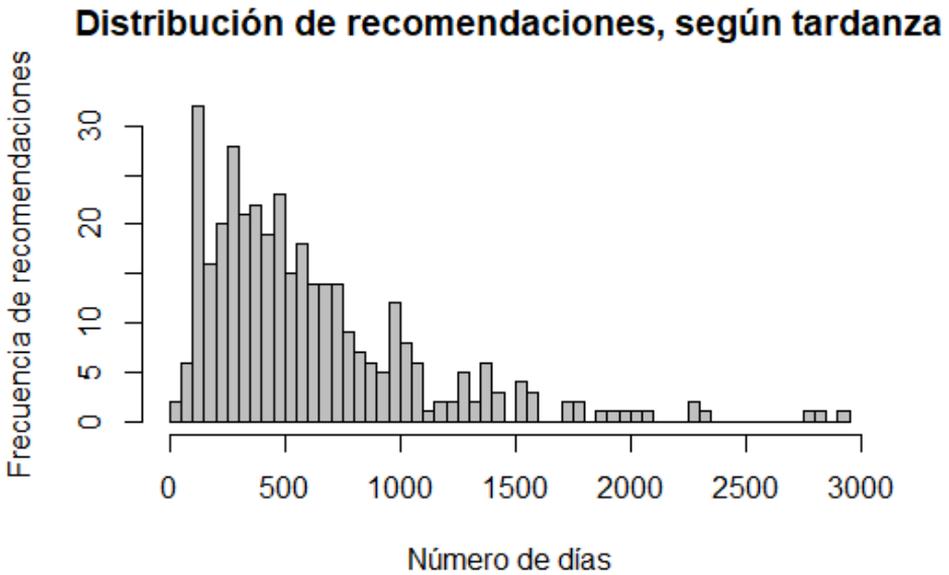
Descripción de la variable dependiente. Tardanza

Al analizar la variable de tardanza (el número de días que tarda una recomendación en ser publicada) se observa que tiene un amplio rango de distribución. Es posible observar que el rango de la temporalidad varía ampliamente. La recomendación con menor tiempo es de 42 días, mientras que la que registra mayor tiempo tiene 2911 días.

El 25 % de ellos (el cuartil inferior) tienen una temporalidad menor de 277 días. Para el 75 %, la temporalidad es menor a 787.5 días.

Gráfico 1

Distribución de recomendaciones de hechos graves por tardanza



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, se observa en el histograma que la mayor parte los datos se concentran alrededor de los 500 días, esto es consistente con el reporte de los resultados descriptivos, siendo que las recomendaciones duran en promedio 611 días.

En el Gráfico 2 se puede observar el promedio de tardanza por año, desde el año 2000 al 2019.

Gráfico 2

Promedio de días de recomendaciones por año



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 2 puede mostrar que el promedio de días tiene una súbita elevación en el año 2005. Este año cuenta con un caso atípico que eleva el promedio de los días por sobre los demás¹¹. Además, es posible observar un crecimiento sostenido para los siguientes años.

Esto es consistente con la argumentación teórica, lo que muestra que los días pueden ser tanto un indicador de la gestión, como un reflejo de un mayor número de recomendaciones por año y también de la incidencia de casos de mayor complejidad y coyuntura política.

La variación de la tardanza durante el periodo de Soberanes se dispersa entre menos de un año hasta ocho años de tardanza. El 31 % tiene duración menor a un año y el 56 % tiene duración de dos años. Los casos que exceden los cuatro años de tardanza son menos del 2 %.

Durante el periodo de Plascencia Villanueva los datos se dispersan entre menos de un año hasta 4 años de duración. En este caso, un poco menos del 50 % (48.82) duró de dos a tres años de tardanza.

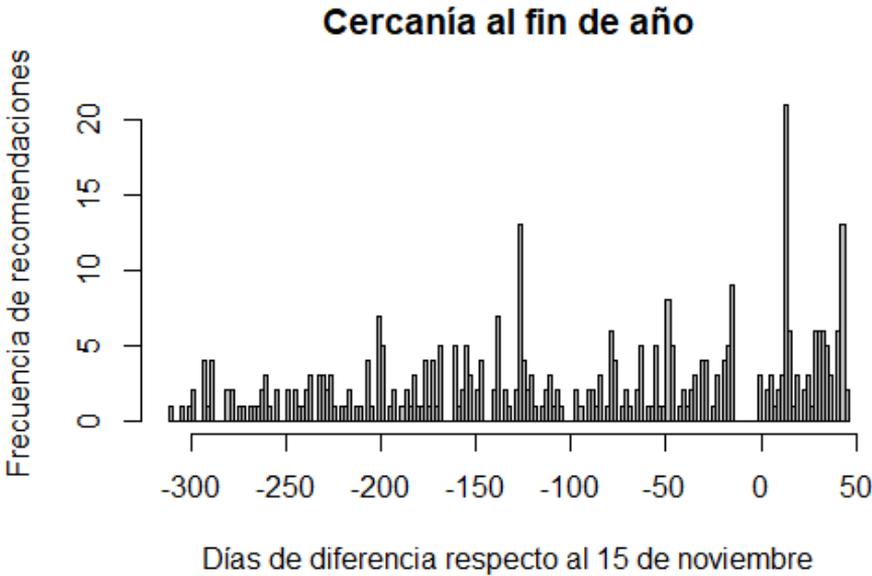
11 El caso atípico que eleva el promedio es la Recomendación 15/2005. El hecho violatorio es detención y desaparición llevada a cabo por servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos en agosto de 1997. De acuerdo con el documento recomendatorio se denuncia también que servidores públicos extraviaron la averiguación previa, lo que provocó un atraso en el seguimiento del caso.

Finalmente, con el *ombudsperson* González Pérez se obtuvo un rango de dispersión que va de menos de un año hasta ocho años de duración. El 70 % de los casos tardó menos de tres años. El resto de los casos duraron de cuatro hasta ocho años en ser publicadas.

Descripción de la variable explicativa: cercanía

Gráfico 3

Distribución de recomendaciones por cercanía al fin de año administrativo



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico anterior sostendría, de manera anticipada, la hipótesis sobre la distribución de la publicación de las recomendaciones. El eje “Días” señala qué tan cercano o lejano al fin de año administrativo se publicaron algunos casos. El día cero, equivale al día 15 de noviembre. Se observa que en el día 0; es decir, en el 15 de noviembre se publicaron pocas recomendaciones, con un súbito crecimiento para los días siguientes.

Durante los 19 años analizados, la concentración de las recomendaciones publicadas se ubica en días cercanos subsiguientes al “corte” de año. Es decir, para el 16 de noviembre (lado derecho, después del cero), que señala el inicio formal del siguiente año administrativo de la CNDH, los servidores de la Comisión dirigen su

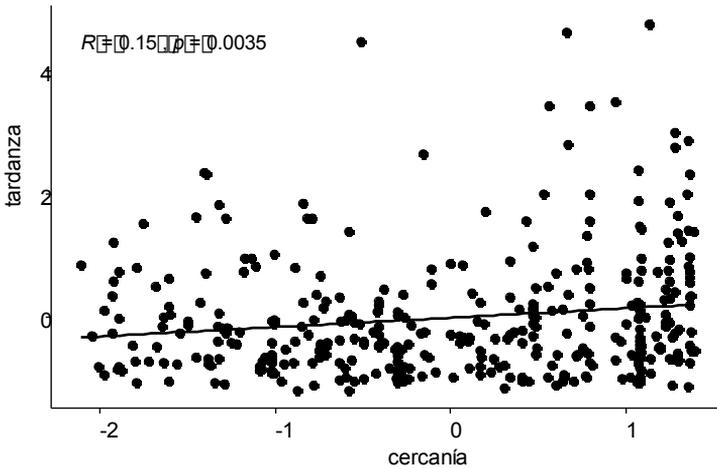
atención a publicar los casos que han pasado el proceso antes de ser recomendaciones. La gráfica, como se ha mencionado anteriormente, solo ayuda a reforzar la hipótesis, que establece que la gestión de las publicaciones se guía por principios administrativos.

Análisis bivariado

Para analizar la relación que hay entre la tardanza y la cercanía al fin de año administrativo de la Comisión, se hizo prueba de hipótesis de correlación lineal de Pearson con un nivel de confianza de 95 %. El hallazgo es congruente con el planteamiento expuesto de forma previa.

Gráfico 4

Relación entre cercanía y tardanza



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 4 muestra la relación entre cercanía y tardanza, ambas variables fueron utilizadas en puntuaciones estandarizadas, con media cero. Esto con el fin de obtener una mejor visualización en las puntuaciones.

Este tipo de análisis, aunque permite tener una idea de la relación cercanía y tardanza, no señala el efecto que tienen otros factores sobre la tardanza de una recomendación. Por lo tanto, se propone ajustar un modelo de regresión lineal para analizar esa relación.

El análisis basado en esta observación no es determinante en función de las siguientes limitaciones:

- El gráfico no considera los años de cambio de persona en la presidencia de la CNDH, y, de esta manera, tampoco es posible considerar si las recomendaciones subsiguientes al fin de año son consecuencia del cambio de persona o si son atribuibles a otros factores.
- Considera solamente la frecuencia, según el número de días que tarda, no hay interacción que pueda ayudar a visualizar su relación con el tipo de recomendaciones según su grado de morosidad o tardanza.

Estas limitaciones quedan corregidas en el modelo, debido al uso de las variables de control y las pruebas estadísticas realizadas.

Tabla 4

Distribución por grado de cercanía en meses y años de tardanza

Tardanza	Después		Antes del fin de año				Total
	cercano (veinte y cuarenta días después)	sobre días (hasta 20 días antes o después del 15 de noviembre)	De un mes a dos meses	De dos a tres meses	Mayor a tres y menor a nueve meses	De nueve a diez meses antes del fin de año	
Menos de un año	8	20	16	11	59	8	122
Menos de dos años	15	15	13	11	56	4	114
De dos años a dos años y medio	10	11	11	2	17	3	54
De dos años y medio a tres años y medio	8	5	4	2	10	4	33
De tres y medio a cuatro	5	5	1	1	7	1	20
De cuatro años a cinco años	2	2	1	0	2	0	7
Cinco años	3	0	1	0	1	0	5
De seis años y menor a siete años	0	2	1	0	0	0	3
De siete años y medio a más de 8 años	0	1	1	0	1	0	3
Total	51	61	49	27	153	20	361

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 4 muestra la relación entre duración y cercanía. En total se obtuvieron 361 casos que registran una fecha única. El resto tienen fechas diversas porque tratan de recomendaciones compuestas.

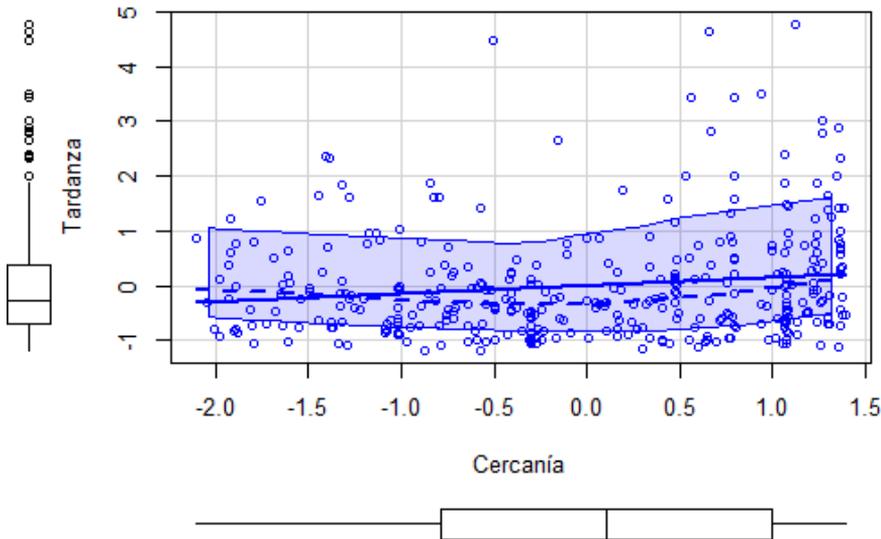
De lado izquierdo se encuentran las categorías correspondientes a la tardanza. De lado derecho se muestra la frecuencia simple de los casos, organizada según su grado de cercanía al 15 de noviembre. Se observa que la mayor parte de la información se agrupa durante la proximidad al 15 de noviembre y son recomendaciones que duran hasta tres años y medio. Los casos atípicos son aquellos que tienen duraciones de siete a ocho años. La frecuencia de la publicación de los casos se eleva ligeramente en los días próximos o sobre el 15 noviembre. La publicación se dispersa en días subsecuentes. Aunque hay que notar que, a mayor lejanía, hay mayor número de casos tardíos publicados.

Revisión de la primera aproximación a la relación tardanza-cercanía

Antes de iniciar la aplicación y explicación del modelo se realizó el siguiente diagrama de dispersión simple, con el fin de apreciar visualmente la existencia de un patrón lineal entre las recomendaciones que fueran cercanas al 15 de noviembre (o día cero) y su morosidad.

Gráfico 5

Relación cercanía-tardanza y tendencia de casos



Fuente: Elaboración propia.



La relación que muestra el Gráfico 5 no es del todo concluyente, aunque es posible colegir lo siguiente:

Las puntuaciones del eje “y” (tardanza o morosidad) muestran la contabilización desde el primer día, como inicio de la queja hasta su publicación como recomendación.

En ambas variables se observa una alta variación en los puntajes; es decir, el gráfico muestra datos atípicos. Casos con una morosidad elevada y lejanías pronunciadas respecto al fin de año administrativo.

Aunque se muestra una correlación positiva débil, es claro observar una curva en forma de “u” extendida a lo largo del eje horizontal. Las puntuaciones del eje “x” (cercanía) se distribuyen a lo largo de casi dos puntos estandarizados negativos; y un punto y medio estandarizados positivos. Esta distribución señala las recomendaciones publicadas antes del 15 de noviembre (con puntuaciones negativas), y las que suceden después, con puntuaciones positivas. Las puntuaciones alrededor del cero son muy cercanas al día del cierre administrativo.

La tendencia registra una forma de “u”. Esto es que, inicialmente las recomendaciones alejadas al 15 de noviembre presentan una morosidad baja. Con el paso del tiempo esta tendencia cambia y las recomendaciones se dispersan hacia arriba y se vuelven más numerosas a medida que pasa el tiempo. Por otro lado, también es posible detectar una concentración de puntos en el número de recomendaciones publicadas en días subsecuentes al fin de año administrativo.

La retención de casos frente a una fecha específica en el gráfico muestra indicios para considerar una posible preferencia por cumplir con la rendición de cuentas anuales, teniendo una “pausa” en los días cercanos a la fecha de “cierre”. Si bien los informes anuales señalan las actividades entre el 1° de enero y 31 de diciembre, hay que recordar que los cambios de presidentes se dan el 16 de noviembre. Dado que los últimos tres presidentes de la Comisión no tuvieron reelección, entonces podría atribuirse que este cierre es necesario, con el fin de dejar una imagen de transparencia y de una correcta rendición de cuentas, apegada a los términos y condiciones que determine la ley.

Se observa que inicialmente los valores en el extremo izquierdo de la gráfica se agrupan en el intervalo -1 a 1 en el eje de la morosidad y son recomendaciones alejadas del 15 de noviembre. En la siguiente etapa, el valor baja a valores menores de 1, en otras palabras, la morosidad en los casos es menor a medida que se acerca

el fin de año. Para la siguiente etapa los valores en morosidad suben y registran valores atípicos en morosidad, aunque “cercanos subsecuentes” al fin de año.

Esto podría explicar que la retención de casos no sucede de forma inmediata, sino una vez cerrado el año y cumplida la rendición de cuentas (cerrar casos, ajustados los programas, proyectos y presentar información de forma pública) las tareas vuelven a un ajuste de tiempo más extendido.

El Gráfico 5 muestra la *extensión*, desde el día cero hasta los valores más lejanos al fin de año administrativo en el eje de la x (cercanía), lo cual señala lo siguiente:

- Los cambios son lentos, en tanto las recomendaciones son, en principio, un instrumento que demanda mayor inversión de recursos.
- La relación no es totalmente lineal e instantánea, sino que se extiende en el tiempo.
- Se sugiere, de forma apresurada, que los casos morosos o tardíos tienen menor probabilidad de ser publicados en los días lejanos, sin importar si son días previos o posteriores.

Es decir, la probabilidad se hace más pequeña a medida que se aleja del día cero.

Interpretación de los resultados del modelo de regresión

Tras la revisión de los datos, se encontró que la publicación de recomendaciones depende, en esencia, de su propia complejidad, pero que, en las vísperas del fin de año administrativo introducen mayor probabilidad de publicación en recomendaciones con temporalidad “extendida o morosa”. Es decir, el modelo explica que la Comisión actúa de forma discrecional en la retención de algunas recomendaciones, pese a la igualdad en el tipo de hechos denunciados.

Especificación del modelo

De acuerdo con las gráficas, es posible señalar que la concentración de los datos se presenta después del cambio administrativo. De esta manera, se concluiría que hay una *aceleración* en los días próximos al fin de año. En la Tabla 1, la frecuencia de los cuarenta días próximos al 15 de noviembre registra un gran número de recomendaciones publicadas. También es posible observar que el número de publicaciones aumenta en los veinte días cercanos al fin de año. Es necesario precisar que solamente tres recomendaciones se publicaron el 15 de noviembre, y fue en años en que no hubo cambio de persona en el cargo de la presidencia.



En la Tabla 5, que muestra los resultados de la aplicación del modelo, se muestra la distribución de los residuos del modelo y los coeficientes estimados por este. La distribución muestra que la media es ligeramente cercana al cero, lo cual podría indicar una distribución no simétrica. Sin embargo, los análisis de los coeficientes indican que la correlación entre la tardanza y la cercanía es fuerte, a pesar de no ser totalmente lineal. La relación es curva (señalado en el Gráfico 5). Por ello, se recurre a ajustar la recta, elevando la variable de cercanía al cuadrado.

Tabla 5

Resultados de la aplicación del modelo de regresión logística

Distribución de los residuos del modelo	Mínimo	1er cuartil	Media	3er cuartil	Máximo
		-1.5856	-0.6759	-0.1903	0.3912
Coefficientes estimados por el modelo					
	Estimado	Error estándar	Valor t	Valor p	
Intercepto	-0.25933	0.14743	-1.759	0.079441	.
Nombre de variables	Estimado	Error estándar	Valor t	Valor p	
Puntuación estandarizada de la cercanía (elevada al cuadrado)	-0.20581	0.05422	-3.79600	0.00017	***
Puntuación estandarizada de la cercanía	0.19041	0.05831	3.26500	0.00120	**
Año de cambio de presidente u <i>ombudsperson</i>	0.28802	0.21912	1.31400	0.18955	
Grado restitución	0.10362	0.14342	0.72200	0.47047	
Publicidad	-0.27962	0.14411	-1.94000	0.05313	.
Recomendación que propone cambios político-administrativos	0.31743	0.31486	1.00800	0.31406	

Interpretación de significancia: 0 (***) 0.001 (**) 0.01 (*) 0.05 (.)

Fuente: Elaboración propia.

Se observa también, en el modelo de regresión que, a medida que inicia el nuevo año, y pasa al primer día de gestión aumentan 19 días (estandarizados) de tardanza de queja a la recomendación. La interpretación es la siguiente: en promedio, cada incremento en una unidad en el grado de cercanía al 15 de noviembre corresponde a 0.19 días estandarizados.

Por otro lado, es consistente que una recomendación con mayor complejidad (con mayor grado de perjuicio y mayor grado de publicidad) tiene un impacto en los días que puede tardar la publicación de una recomendación. En el caso del grado de perjuicio, por cada caso que tenga un hecho violatorio que no pueda ser totalmente resarcido aumenta 10 días (estandarizados) a la demora de la publicación de una recomendación. Por otro lado, la publicidad tiende a disminuir los días, dado que hay mayor atención y presión ejercida por las víctimas y el público.

Conclusiones

Concluyo que la cercanía al cierre administrativo anual incide en el tiempo de duración de la emisión de una recomendación de violaciones graves. En este caso, se sostiene que el criterio administrativo del cierre de año tiene una influencia en la gestión temporal y define la fecha de la publicación de los casos. Si bien no existe un tiempo ideal o una reglamentación sí es posible argumentar que el tiempo de variación es amplio, lo que incide en la búsqueda de justicia y resarcimiento.

De acuerdo con los resultados del modelo y el contexto sociopolítico de la CNDH, se puede explicar que la necesidad de cumplir de forma pública con una obligación de rendición de cuentas puede acelerar los procesos de publicación; sin embargo, esto puede ser contraproducente si los criterios para resarcir a las víctimas no son llevados a cabo con transparencia, responsabilidad e imparcialidad. El modelo sugiere que la adecuada divulgación de las acciones concretas que realiza la Comisión, así como la publicidad o difusión en medios de comunicación del hecho, genera presión para resolver y publicar una recomendación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la Comisión rara vez ejerce el potencial de denuncia e incluso llega a ser cuestionada sobre sus resoluciones.

Asumiendo la suposición sobre la relación tiempo y calidad que sostiene la literatura, los casos tardíos deberían ser un reflejo de una solidez jurídica incuestionable y de una posición fuerte en los puntos recomendatorios (Lachenal y Pulido, 2013). No obstante, de acuerdo con la observación de la variación de la duración en la publicación se debe a condiciones ajenas a la propia complejidad del caso denunciado y, por el contrario, responden a circunstancias de la administración de la Comisión, cuyo interés versa en mantener su propio ritmo burocrático, sin poder generar condiciones de confianza pese a su esfuerzo administrativo. Los resultados del modelo también sugieren que la presencia de fechas “normativas” condiciona el tratamiento de los casos. Incluso se observa que la gravedad y complejidad del caso no tienen mayor influencia que el grado de publicidad.



Cabe destacar que la información obtenida de las 366 recomendaciones brindó un dato que no había sido analizado en algún otro estudio: la gestación de la recomendación y su relación con el calendario administrativo (cambio de persona en la presidencia de la Comisión) y de cierres administrativos, que sucede el 15 de noviembre para la redacción de informes y presentación de las estadísticas institucionales. Esta información *nueva* permite comparar casos que tienen características que las hacen similares, que además se distinguen por ser más o menos coyunturales, según el número de personas involucradas, las condiciones en que se publican (con o sin los involucrados directos o indirectos) y la duración de la resolución.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el modelo de regresión, se encuentra que a medida que pasa una unidad después del día cero, las recomendaciones son casos con mayor tardanza. En contraste con el lapso “central” (o puntos cercanos al día cero del fin de año) los casos tardan menos en ser publicados, volviendo a ser complejos y tardíos a medida que se alejan del día cero o fin de año, señalado cada 15 de noviembre. Es decir, hay un umbral de incremento para que las recomendaciones sean publicadas, luego desciende su cercanía al cierre de año y se vuelve menos probable su publicación. El hallazgo se enriquece cuando es posible observar que la temporalidad (morosidad) rezagada al 15 de noviembre es mayor.

Por otro lado, es necesario mencionar que si bien existen casos cuya morosidad es atípica (reporta casos muy lejanos a la media) estos no causan desajuste en el modelo. En realidad, los casos con mayor morosidad son los casos que justifican la motivación de este estudio. A continuación, se muestran los dos principales alcances encontrados en la aplicación del modelo:

1. Los casos con mayor número de días tienen mayor capacidad explicativa en el modelo, pese a la gran variación que muestran¹², pues son estos los que pueden determinar si su publicación es afectada por la cercanía al fin de año.
2. Es posible descontar, en el modelo, la presencia de un cambio de presidente de la Comisión. Los casos que son contabilizados en estos años son pocos frente a aquellos casos que transitan en normalidad; es decir, la predicción del modelo cuenta años “normales” sin aceleraciones estimuladas por el cambio de presidente.

Por otro lado, la limitación principal del modelo consiste en la imposibilidad de captar las características de la personalidad del *ombudsperson* o presidente de la Comisión, al no ser contempladas en la base.

12 Hay casos que tardan 42 días en ser publicados, mientras otros tardan más de 2000 días.

Recapitulando: la primera aproximación para sostener la relación duración y fin de año administrativo se sostiene mediante la observación en la distribución de las recomendaciones a lo largo del año. El número elevado de recomendaciones detectadas en víspera del fin de año administrativo (cada 15 de noviembre) podría indicar que hay criterios selectivos para finalizar un trámite de recomendación, próximos a estas fechas, teniendo una alta frecuencia de publicación de este documento antes del cierre administrativo.

Se concluye, de acuerdo con los resultados, la existencia de una relación inversa, pues se observó que una recomendación cuya fecha de publicación o emisión es cercana al fin de año administrativo tienen menor temporalidad o tardanza; mientras que aquellas cuya fecha es lejana al 15 de noviembre tienen, en promedio, mayor tardanza en su proceso de emisión.

La interpretación del resultado indica que la duración de la publicación de recomendaciones tiende a ser morosa a medida que el fin de año administrativo (o día cero) es lejano. De forma tal que, en un caso no publicado cerca al fin de año, su tardanza se incrementará. Se concluye, de esta manera:

- 1) La gravedad del propio hecho no es factor determinante en la temporalidad de la recomendación.
- 2) La cercanía al fin de año tiene el siguiente efecto en la duración de la publicación de una recomendación:
 - Es posible observar un mayor número de publicaciones, de recomendaciones no tardías en días cercanos al cierre administrativo anual. Se aprecia un ligero crecimiento de esta cifra durante los días subsecuentes y cercanos a esta fecha.
 - Existe un número bajo en el número de emisiones de recomendaciones tardías en días lejanos al cierre, pues conforme pasan los días, después del fin de año administrativo, el valor de la tardanza aumenta.

Cabe aclarar que este estudio no propone estandarizar o normalizar el tiempo que dura una recomendación. El hallazgo aquí presentado, cuenta con elementos suficientes para afirmar que el tiempo de una recomendación es resultado de la restricción de una fecha, y cuyo interés se acerca más a criterios administrativos y no a la calidad de la investigación y del resarcimiento de la víctima.

Es necesario resaltar que la revisión de la totalidad de las recomendaciones de la CNDH muestra la gran diversidad de temas que en ellas se denuncian, pues existen casos de negligencia médica, transgresión los derechos de los indígenas, condiciones inadecuadas en el trabajo o en institutos públicos de educación,

daños ecológicos, casos de discriminación, invasión de propiedades, etcétera. En consecuencia, la gravedad de los hechos entre estos temas no es equivalente y su temporalidad tampoco corresponde al mismo factor de gravedad y complejidad. Para determinar una temporalidad promedio, resultado de condiciones similares, se seleccionaron y analizaron únicamente las recomendaciones que denunciaron atentados a la vida (ejecuciones), hechos de tortura (lesiones o violencia sexual), desaparición forzada, abuso de autoridad o detención arbitraria. Todos estos actos forman parte de la designación de violaciones graves de derechos humanos y son señalados en el artículo 88 del Reglamento interno de la CNDH (CNDH, 2017) .

Si bien se identifican elementos relacionados con la tardanza como la gravedad del hecho, la publicidad, el cambio de persona en la presidencia de la Comisión y los puntos recomendatorios que proponen cambios estructurales, estos factores no pueden explicar, de manera efectiva, la demora o rapidez de las recomendaciones. Sin embargo, al asumir que esos elementos influyen, estos factores son tratados como variables de control en el modelo estadístico.

Referencias

Brokmann Haro, C. (Septiembre-diciembre de 2018). Seguridad y derechos humanos. La Secretaría de Marina y la CNDH, 2007-2017. *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, 39-62. Recuperado el 1 de noviembre de 2019, de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-03/2018_DH_34.pdf

CNDH. (2017). *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México.

Diario Oficial de la Federación de México. (11 de noviembre de 1999). *Punto de acuerdo de la Cámara de Senadores en sesión celebrada el 11 de noviembre de 1999* https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4956261&fecha=16/11/1999#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación de México. (9 de noviembre de 2004). *Acuerdo por el que se designa al Doctor José Luis Soberanes Fernández para que ocupe el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para un segundo periodo de cinco años, contados a partir del 16 de noviembre de 2004*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=676355&fecha=09/11/2004#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación de México. (7 de octubre de 2019). *Acuerdo de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Justicia del Senado de la República, por el que se emite la Convocatoria para la elección o, en su caso, reelección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574623&fecha=07/10/2019#gsc.tab=0

- Díaz Pérez, A. (26 de agosto de 2019). El golpe final a la autonomía de la CNDH. *Nexos*. Recuperado el 1 de diciembre de 2019, de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-golpe-final-a-la-autonomia-de-la-cndh/comment-page-1>
- Esteban, M. V., Moral, P. M., Orbe, S., Regulez, M., Zarraga, A., & Zubia, M. (2008). Modelo de Regresión Lineal Múltiple. En M. V. Esteban, P. M. Moral, S. Orbe, M. Regulez, A. Zarraga, & M. Zubia, *Análisis de Regresión con Gretl* (págs. 52-76). UPV/EHU.
- Expansión política. (19 de noviembre de 2019). La CNDH no fue cómplice del gobierno: González; le desea éxito a Piedra Ibarra. *Expansión Política*. Recuperado el 23 de marzo de 2020, de <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/11/15/la-cndh-no-fue-complice-del-gobierno-gonzalez-le-desea-exito-a-piedra-ibarra>
- Hernández Navarro, L. (23 de julio de 2019). La CNDH y la justicia. *La Jornada*. Recuperado el 1 de mayo de 2020, de <https://jornada.com.mx/2019/07/23/opinion/016a1pol>
- Human Rights Watch. (2008). *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica* (Vol. 20). https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf
- Labarca, M., López Ugalde, A., Sarre, M., & Serrano, S. (2004). *Análisis de la gestión de la CNDH 2003*. México: ITAM.
- Lachenal, C., Martínez Martínez, J. C., & Moguel Valdés, M. (2009). *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. México: Fundar, A. C.
- Lachenal, C., & Pulido, M. (2013). Un grito en el desierto. Notas sobre el mal uso del lenguaje institucional de la CNDH, a la luz de sus recomendaciones. En J. A. Ibáñez Aguirre, & S. C. Salcedo González, *Ombudsman: asignatura pendiente en México*. (págs. 15-38). México: Universidad Iberoamericana.
- Larios Díaz, A. G. (2017). *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Constitución*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Morbiato, C. (2017). Prácticas resistentes en el México de la desaparición forzada. *journals.openedition*. Recuperado el 31 de marzo de 2020, de <https://journals.openedition.org/trace/2446> doi: <https://doi.org/10.22134/trace.71.2017.100>
- Naciones Unidas. (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra: UN.
- Ortega Soriano, R. A. (2001). La importancia de la investigación aplicada a los derechos humanos. *métodos*, pp. 16-21.

Senado de la República. (7 de noviembre de 2009). *Gaceta parlamentaria del Senado de la República*. Obtenido de Dictámenes a Discusión y Votación De la Comisión de Derechos Humanos, el que contiene punto de acuerdo por el que se integra la terna de candidatos a la Presidencia de la CNDH: <https://www.senado.gob.mx/informacion/gaceta/documento/22876>

Uggla, F. (2004). The Ombudsman in Latin America. *Journal of Latinoamerican Studies*, pp. 423-450. doi:[10.1017/S0022216X04007746](https://doi.org/10.1017/S0022216X04007746)

Velasco Yáñez, D. (2015). El sistema ombudsman más caro del mundo... ¿y el más ineficiente? *Espiral (Guadalajara)*, 185-220. doi:[10.32870/espiral.v22i63.1670](https://doi.org/10.32870/espiral.v22i63.1670)