

## HACIA UNA CNDH AUSTERA, ÍNTEGRA Y PLURAL

### PROPUESTA DE PROGRAMA DE TRABAJO 2019 - 2024

Dr. Luis Refugio García López-Guerrero.

#### Presentación.

Es un gusto saludarlos en esta ocasión, para expresar el interés que tengo en ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para el periodo 2019 - 2024. Mi formación académica, así como mi desempeño profesional dentro del servicio público en los últimos 20 años; los primeros 15 trabajando en la Comisión Nacional, me han permitido acumular la experiencia necesaria y conocer el estado que guardan los derechos humanos en México, su evolución, la respuesta del estado Mexicano ante ello; el desarrollo de la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos y hacia dónde debe encaminar su trabajo; pero principalmente, el sentir de las víctimas.

En este contexto, la labor permanente en la atención e investigación de casos vinculados con la desaparición de personas; tortura; ejecuciones extrajudiciales; todo tipo de abusos en contra de mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad o VIH/SIDA; grupos indígenas, periodistas y defensores de derechos humanos; migrantes y en general, los cometidos en agravio de las víctimas del delito y la violencia, me convierten en la persona idónea que cumple cabalmente con el perfil para presidir la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en esta etapa de cambios significativos en México.

Soy licenciado y doctor en Derecho con mención honorífica, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y me siento muy orgulloso de la tradición humanística que la Universidad Nacional impregnó en mi persona; lo anterior, ha sido determinante en toda mi trayectoria profesional en la promoción y protección de los derechos humanos.

Efectivamente, durante estas dos últimas décadas, he ocupado diversos cargos dentro de la misma CNDH y en la Administración Pública Federal. Esta trayectoria me ha permitido vivir y conocer de primera mano, los agravios que personas en diversas condiciones de vulnerabilidad, han sufrido por parte de policías, elementos de las fuerzas armadas, agentes migratorios, médicos, peritos

y toda clase de personas servidoras públicas, quienes en muchas ocasiones, de manera involuntaria o a veces de forma negligente, incumplen con la debida diligencia que la propia naturaleza de la actividad y la ley exigen en el desempeño de sus funciones.

Tengo muy presentes, los años en que formé parte de la Comisión Nacional. En esa época confirmé la importancia del trabajo en equipo y a partir de ello impulsar desde diversas trincheras, el fortalecimiento de una institución con autonomía constitucional recién adquirida, en la que el acento se colocó por una parte, en desarrollar una actividad institucional preservando siempre “una sana distancia” con el poder; y por otra, y sin duda la más importante, la cercanía, el acompañamiento y la atención integral a las víctimas.

Conocí muy de cerca el Sistema no Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos y comprendí las problemáticas particulares que aquejan desde sus orígenes, a cada uno de los 32 organismos públicos de protección y promoción de los derechos humanos del país. Pero algo muy importante, atestigüé con mucha intensidad el papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil, junto con las cuales, en reiteradas ocasiones impulsamos una serie de programas institucionales, en torno a los derechos humanos de los grupos en mayor condición de vulnerabilidad.

En mi calidad de Primer Visitador de la Institución y coordinador del Colegio de Visitadores Generales desde aquél entonces, promovimos la actuación institucional bajo un estándar necesario de legalidad y trato digno conforme a los más altos criterios de derechos humanos; pero fundamentalmente, que dicha actuación garantizara una adecuada atención a los quejosos y a las víctimas.

Posteriormente, en mi paso por la Administración Pública Federal como titular de las Unidades de Mejora de la Gestión Pública y de Ética, Integridad y Prevención de Conflictos de Interés de la Secretaría de la Función Pública, respectivamente; de la Unidad de Proyectos Estratégicos Sistémicos de la Procuraduría General de la República; de la Dirección General de Inspección para la Evaluación en la Comisión Nacional de Seguridad y recientemente como titular del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, he podido constatar las

complicaciones y resistencias, pero también la disposición cada vez mayor que existe en las instituciones del gobierno mexicano, para hacer del tema de los derechos humanos un compromiso que contribuya a cambiar el ambiente de violencia generalizada que impera en el país.

Por ello, las opiniones y consideraciones que integran el proyecto de programa que presento a su consideración, tienen como punto de partida y se basan en la experiencia, el conocimiento y la sensibilidad que he adquirido en los últimos años en la promoción y protección de los derechos humanos. Estoy convencido de que México debe transitar hacia una Comisión Nacional de los Derechos Humanos, austera, íntegra y plural, que vele por el pleno respeto a los derechos humanos, cuyo liderazgo tenga experiencia probada, ya que en esta etapa de la vida institucional de la CNDH no puede haber espacio para la improvisación y la impunidad.

#### **I. Breve análisis.**

Una de las aspiraciones en una sociedad democrática, inclusiva, igualitaria y pacífica, es el ejercicio pleno e irrestricto de los derechos humanos. México cuenta con un sólido andamiaje normativo e institucional para promover, proteger, respetar y garantizar dichos derechos, aunque todavía perfectible en múltiples sentidos a fin de alinearlos plenamente a los estándares internacionales.

A pesar de esta evolución favorable, el país enfrenta desafíos estructurales en la aplicación de las normas del Estado de Derecho, en un contexto marcado por la violencia, la inseguridad y las violaciones graves a derechos humanos. Los mecanismos internacionales en la materia coinciden en que dicha problemática, aunada a las barreras en el acceso a la justicia, los altos niveles de impunidad, la corrupción, la falta de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones del Estado; así como las deficiencias en el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, constituyen desafíos urgentes para México.

Algunos datos muestran este complejo y adverso contexto:

- Cerca de 40,000 mil personas están en condición de desaparecidas en nuestro país (según los datos del Registro Nacional de Datos de Personas Desaparecidas);

- Incremento en casos de tortura y otros tratos crueles, degradantes e inhumanos (según los reportes del Mecanismo Nacional de la Prevención de la Tortura);
- El acumulado de defunciones femeninas con presunción de homicidio de 1985 a 2017 se eleva a 55,791 (de acuerdo con cifras de ONU Mujeres, con base en el INEGI) y actualmente, según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un promedio de 10 mujeres al día son asesinadas por el simple hecho de ser mujeres y los feminicidios se mantienen impunes;
- Cifras recientes sobre desarrollo (CONEVAL, 2018), señalan que poco menos de la mitad de la población, 52.4 millones de personas, viven en situación de pobreza; de los cuales 9.3 millones viven en pobreza extrema, impidiendo el ejercicio de sus derechos a la educación, salud, vivienda, seguridad y protección social.

Hoy en día los derechos humanos de diversos grupos de población son vulnerados de manera reiterada y sistemática. Falta impulsar acciones para alcanzar un país igualitario, inclusivo y libre de discriminación y violencia. Ejemplo de ello, son las mujeres quienes integran casi la mitad de la población y enfrentan una discriminación estructural e histórica que se manifiesta en las profundas brechas de desigualdad que sufren en todos los ámbitos de desarrollo.

Los pueblos y las comunidades indígenas, raíz de nuestra gran riqueza y diversidad cultural y lingüística, presentan los mayores rezagos en todos los indicadores sociales y económicos. Las niñas, niños y adolescentes, el futuro de México, inician su primera etapa de la vida sobre un piso sumamente disparejo que repercute en las oportunidades y los resultados de desarrollo en etapas posteriores. Las personas adultas mayores, quienes representan la experiencia y sabiduría, enfrentan un panorama adverso resultado del cúmulo de desventajas, rezagos y desigualdades a lo largo de la vida.

Esta situación se agrava cuando la discriminación y las desigualdades convergen en una condición o situación particular. Por ejemplo, las personas con discapacidad viven en un México poco accesible, con barreras físicas, sociales e

institucionales que las excluyen y marginan del desarrollo. Las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo ven limitado su derecho humano a la movilidad al ser víctimas de violaciones a derechos humanos cuando buscan paradójicamente oportunidades económicas, paz y seguridad.

Las personas de la comunidad LGTBTTI, son víctimas del estigma social e institucional y viven las consecuencias de la falta de visión progresiva en el reconocimiento de los derechos humanos. Las personas defensoras de derechos humanos, así como los periodistas, ejercen su profesión en un ambiente de inseguridad y amenazas sin igual, que ha impactado su derecho a la vida e integridad personales. La población afrodescendiente ni siquiera es visible en diversas estadísticas oficiales; por tanto, su situación es aún desconocida y está fuera de la consideración de las políticas y presupuestos públicos. Qué decir de las víctimas del delito, quienes aún no logran obtener el trato digno que requieren, mucho menos acceso a la justicia, reparación del daño y garantías de no repetición.

Esta situación pone en evidencia, que el gran reto de México consiste en cerrar la aguda brecha que existe entre lo que establecen los marcos normativos y su instrumentación en políticas y presupuestos públicos con enfoque de derechos humanos, a fin de alcanzar el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales de todos los grupos de población. La reducción y eliminación de esta brecha debe ser, por tanto, prioridad del quehacer gubernamental y eje de acción de todas las instituciones del Estado Mexicano.

## **II. Hacia una CNDH austera, íntegra y plural: Propuesta de trabajo.**

La CNDH, en términos del artículo 102 Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un organismo público que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. En consecuencia, el papel que juega para una efectiva aplicación del Estado de Derecho y el avance progresivo del ejercicio pleno de tales derechos en un contexto de paz, justicia social, y solidaridad, es fundamental.

La Comisión Nacional es una institución relativamente joven, que ha tenido una evolución importante. Su autonomía constitucional, principal atributo legal que garantiza su actuación imparcial, puede vulnerarse fácilmente sino reforzamos la integridad de sus miembros, pronunciamientos y resoluciones. De ahí la necesidad de avanzar hacia una CNDH que tenga la razón legal y fuerza moral suficiente para señalar las acciones u omisiones de las autoridades que transgredan derechos humanos; pero también, para intervenir en los conflictos sociales como un conciliador objetivo e imparcial.

La Comisión Nacional cuenta con una estructura orgánica y administrativa excesiva. La Institución responde a una situación que se presentaba hace casi 30 años, época de su fundación, cuando proliferaba la censura en los medios de comunicación, la conectividad geográfica entre las diferentes regiones del país era aún deficiente, no habían programas de derechos humanos en los centros universitarios, ni creado un andamiaje institucional para atender los reclamos de grupos específicos de la población o en situación de vulnerabilidad.

Las críticas hacia su actuación desde aquella época hasta hoy, en gran medida, señalan que la institución no atiende a las exigencias actuales. Los principales retos que enfrenta la CNDH, pueden atribuirse a la excesiva burocratización y formalismo, existencia de gastos superfluos y excesivos, falta de cercanía con las víctimas, la sociedad civil y la población en su conjunto; así como la deficiente comunicación e interlocución con todos los actores.

Por ello, para estar a la altura de los desafíos de un país con muchas asimetrías, la CNDH debe ser austera y fortalecer su labor en la prevención, detección y atención de las violaciones a derechos humanos, promover el acceso a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, así como innovar su incidencia para la elaboración de políticas públicas que coadyuven a cerrar la brecha de implementación; en pocas palabras, hacer más con menos.

El *ombudsperson* necesita apuntalar acciones más concretas para avanzar hacia una cultura de derechos humanos, paz y legalidad, a través de una mayor y mejor difusión, educación y capacitación que contribuyan a que el respeto y la garantía de los derechos humanos sea la norma, y no la excepción; así mismo,

mediante la elaboración de estudios especiales y diagnósticos basados en evidencia que visibilicen la situación de vulnerabilidad de diversos grupos de población en el ejercicio de sus derechos humanos y que orienten la toma de decisiones.

Tomando en consideración estas reflexiones preliminares, hago la siguiente propuesta de programa de trabajo, la cual sienta sus bases en el marco legal de la CNDH, tomando como referencia los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos.

#### **PRIMERA. Autonomía.**

La CNDH está acreditada dentro de las Naciones Unidas con Categoría "A" de conformidad con los Principios de París sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos Nacionales. En consecuencia, deberá fortalecer y defender su autonomía frente a los poderes del Estado, sin que esto implique una postura de enfrentamiento estéril, puesto que ello puede llevar al aislamiento. Es necesario ejercerla de forma efectiva e incluyente con la participación activa y plural de diversos actores, con énfasis en las víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familias, la sociedad civil en su diversidad, las agrupaciones de gremios y los centros universitarios o de investigación, tan solo por citar algunos actores relevantes.

En caso de presidir la CNDH, ejercería la autonomía de gestión para que la institución se reafirme como actor principal en la labor de promoción y protección de los derechos humanos de todos los grupos de población. Lo anterior, con base en las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer su papel primordial para convertirse en un auténtico portavoz de las víctimas de violaciones a derechos humanos;
- Reforzar la credibilidad y la fuerza moral para mediar en conflictos sociales;
- Robustecer su capacidad de interlocución y ser una fuente objetiva y fidedigna respecto al estado que guardan los derechos humanos en nuestro país.

## **SEGUNDA. Protección y Defensa.**

Como lo establece el Artículo 6° de su Ley, conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones a los mismos son unas de las funciones primordiales de la CNDH. Para fortalecer lo anterior, se proponen las siguientes líneas de acción:

- Revisar el marco jurídico normativo y administrativo que regula la actuación de la CNDH, para que sea ágil, austera y eficiente en el ejercicio de sus atribuciones.
- Revisar los procedimientos internos a efecto de que sus recomendaciones sean más expeditas, oportunas y accesibles.
- Fortalecer el programa de presuntos desaparecidos.
- Brindar mayor y mejor protección y atención a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

## **TERCERA. Promoción y Observancia.**

Una de las principales bases para lograr el pleno ejercicio y goce de los derechos humanos es fomentar su divulgación y exigir a las autoridades el cumplimiento de los mismos, por lo que se propone:

- Sistematizar datos y estadísticas en materia de derechos humanos, con énfasis en los que derivan de sus quejas y recomendaciones,
- Emitir propuestas de política pública, basadas en evidencias, datos y estadísticas, para el cumplimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos.
- Fortalecer el diálogo, interlocución e interacción permanente con la sociedad en su conjunto.
- Dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

## **CUARTA. Estudio y divulgación.**

La CNDH, se ha de convertir en un centro de reflexión fructífera y de diálogo permanente para poner al servicio de la población el conocimiento y las mejores prácticas, tanto nacionales como internacionales, en materia de promoción y



protección de los derechos humanos. Para lo cual, se propone fortalecer los siguientes rubros:

- Gestión del conocimiento en materia de derechos humanos.
- Reenfoco de los objetivos del Programa de Capacitación en materia de Derechos Humanos.

#### **QUINTA. Eficiencia.**

Una CNDH eficiente. Nuestro país se encuentra en un proceso de transformación y la actuación de la CNDH debe estar acorde a la altura de ella. Lo anterior se logrará, entre otras cosas, mediante una Comisión Nacional fortalecida que cuente con la colaboración de personas servidoras públicas que rijan su actuar por la austeridad y el compromiso con las víctimas. Una CNDH más eficiente implica revisar con detalle, la estructura administrativa a fin de compactar áreas y funciones para hacer más eficientes sus procesos y lograr mejores resultados. Se realizarán los ajustes necesarios para lograr una estructura menos burocratizada, más ligera y eficiente.

#### **SEXTA. Integridad.**

Una CNDH íntegra. La confianza en las personas servidoras públicas que laboran en la CNDH, es la base de su efectiva autonomía. Por ello, se promoverá que los altos mandos de la Comisión se sometan a evaluaciones de control de confianza de manera periódica, conforme la normatividad aplicable.

#### **SÉPTIMA. Paridad.**

Una CNDH con paridad de género. En cumplimiento a la Reforma Constitucional de paridad de género en los órganos del Estados (mayo, 2019), me comprometo a lograr la paridad en puestos de dirección y toma de decisiones en las distintas unidades administrativas de la CNDH. Será una prioridad lograr la igualdad sustantiva dentro de la Comisión Nacional, lo que incluye la debida prevención, atención, sanción y erradicación de actos de acoso sexual y laboral que pudieran tener lugar en la institución.

**OCTAVA. Inclusión.**

Una CNDH incluyente. La CNDH debe ser la expresión misma de la gran riqueza y diversidad que caracteriza a México, nadie mejor que los representantes de los grupos específicos de población o en situación de vulnerabilidad para conocer problemática en materia de derechos humanos. Por ello, pondré en marcha una serie de prácticas administrativas y acciones afirmativas, para que la CNDH cuente con la colaboración permanente de los representantes de los grupos en situación de vulnerabilidad, en el ejercicio de sus funciones.

**NOVENA. Austeridad.**

Una CNDH austera. A lo largo su existencia la CNDH, ha visto incrementar año con año su presupuesto, sin que esto haya implicado mejoras para la población o la situación de los derechos humanos en nuestro país o se haya reflejado en la eficiencia de sus indicadores de desempeño. Por esa razón, me comprometo a ajustar los salarios de todas las personas servidoras públicas a las disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; asimismo, no solicitaré a la Cámara de Diputados durante mi gestión, aumentos en términos reales al Presupuesto de la Comisión Nacional. El principio es hacer más con menos

Llevar a cabo la transformación urgente que reclama la sociedad es una tarea compartida. Ninguna instancia, ninguna institución podrá lograrlo sin el apoyo de todos los actores sociales, más si se trata de tareas tan complejas como el respecto al marco legal, al principio de legalidad y el respeto irrestricto y el pleno goce y realización de los derechos humanos.

Las personas servidoras públicas deben su trabajo y la lealtad, en primer lugar, a las personas, a la sociedad, a la comunidad. En esta etapa de consolidación de su autonomía, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá estar a la altura de los reclamos sociales sólo si cuenta con la participación y el apoyo de todas y todos para lograr una CNDH austera, íntegra y plural.



Atentamente