



UN NUEVO MODELO DE
DEFENSA DE LOS
DERECHOS HUMANOS

CÓMO LA CNDH DEJÓ DE SER LA
INSTITUCIÓN NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS MÁS
COSTOSA Y MENOS EFECTIVA
DEL MUNDO



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
SECRETARÍA EJECUTIVA

UN NUEVO MODELO DE
DEFENSA DE LOS
DERECHOS HUMANOS

CÓMO LA CNDH DEJÓ DE SER LA
INSTITUCIÓN NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS MÁS
COSTOSA Y MENOS EFECTIVA
DEL MUNDO

EL CONTROL DEL PRESUPUESTO Y SU EJECUCIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS, EJES DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA CNDH

Un análisis de la evolución y ejercicio del Presupuesto de la CNDH 2019-2023

México tiene una dilatada deuda con los derechos humanos. Nos precede una larga historia de violaciones, pero también de omisiones en su defensa, que alcanzan en buena medida el desempeño de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el organismo creado en 1990 por el mismo personaje que años antes, como agente, jefe de control político, subdirector y finalmente titular de la Dirección Federal de Seguridad, comandó a todo un ejército de policías y espías que perpetraron los mayores crímenes políticos y violaciones de derechos humanos de nuestra historia reciente: Fernando Gutiérrez Barrios.

Al menos, esa era la opinión de académicos y organizaciones, pero sobre todo de las víctimas, cuando inició la actual gestión, a finales del año 2019. Había reclamos por la actuación de la Comisión en la investigación de esas violaciones, que abarcaron desde el año de 1951 hasta entrados los años ochenta; en el caso de Ernestina Ascencio en 2007, y en el de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en 2014, por citar tres ejemplos. Pero también, por la dilación en la resolución de los expedientes de queja, por la baja emisión de recomendaciones y la invisibilización de las violaciones graves a derechos humanos –incluida la tortura–, aunado al manejo dispendioso de su presupuesto; por lo que se venía planteando seriamente la necesidad de una reforma total.

Hay infinidad de estudios, análisis y trabajos que documentan lo “costoso” y a la vez deficitario del trabajo de la Comisión. Entre 2009 y 2010 varias organizaciones civiles nacionales e internacionales, entre otras Human Rights Watch, FUNDAR y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, denunciaron que el presupuesto de la Comisión se había incrementado desde su creación en un 300% y que **eso la hacía la oficina de Ombudsman más costosa de América Latina, más aún que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y una de las más costosas del mundo, pero no una de las más eficientes**, pues era la instancia con los resultados más decepcionantes y pobres¹.

De acuerdo con un estudio emitido en 2010 por el Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), “Nuestros caros defensores de los derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos” de Carlos Elizondo Mayer-Serra y Ana Laura Magaloni, el gasto para el funcionamiento de la CNDH era “excesivo”, demostrativo de un uso “opaco” y “poco cuidadoso” de los recursos públicos, documentando detalladamente dicho incremento como una constante del gasto corriente de la institución, acompañado con un incremento también del costo por queja atendida².

La verdad es que en un país mal calificado nacional e internacionalmente en materia de derechos humanos, y que, según el Informe “Situación de los Derechos Humanos en México

¹ <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/170341.html>; <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/26/1036720>; <https://www.hrw.org/es/report/2008/02/13/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica>

² http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/132/CNDH_CEMS_AMagaloni.pdf?sequence=7&isAllowed=y

2015” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), vivía “una grave crisis de derechos humanos”, manifiesta en emblemáticos incidentes de violencia con participación de agentes del Estado, como lo sucedido en Chalchihuapan, Tlatlaya, Iguala, Apatzingán, Tanhuato y Nochixtlán³, la actuación de la CNDH dejaba mucho que desear.

En 2012, por ejemplo, mientras se recibieron 11,011 quejas, sólo 93 de ellas se convirtieron en recomendaciones, menos del 1%; en 2018, fueron 39,923 quejas contra 101 recomendaciones, es decir 0.2%; y en 2019, siendo 48,590 las quejas recibidas en la Comisión, sólo se emitieron 121 recomendaciones, es decir, otra vez 0.2%, lo que significa que de casi 50 mil personas quejas, menos de una de ellas obtuvo una resolución mediante recomendación. Si tomamos en cuenta el presupuesto recibido y las recomendaciones emitidas, pero además, que de acuerdo con la Ley que la rige es esta la principal tarea de la Comisión, la verdad es que salen muy caras al pueblo cada una de ellas.

Además, a 8 años de su aprobación, aún estaba pendiente de aplicar la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, armonizando la normativa de la Comisión; otro factor que pesaba adversamente en su actuar y en sus resoluciones.

LAS BASES DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA CNDH

En todo caso, más allá de su desempeño en el pasado, el gran reto que enfrentaba la CNDH en 2019 era el de su transformación: había que cuidar el uso de los recursos públicos, reorientando el gasto a lo prioritario y sustantivo; había que revisar una robusta estructura heredada, la plantilla del personal generada a lo largo de más de 30 años, y superar el burocratismo, el nepotismo y la falta de perfiles idóneos –señalado por la Auditoría Superior de la Federación desde 2012–, que junto con el desorden en la estructura y la duplicidad de funciones, agravaban los vicios acumulados.

Había que revisar, también, todos los procedimientos internos, sobre todo los de la atención de las quejas y de integración de expedientes, para actualizarlos y mejorarlos, pues se tenían algunos que databan de más de 10 años. Había que reforzar su autonomía, desde luego, no solamente del gobierno sino de los grupos de interés económico y político e incluso de la exclusiva élite de los “abogados-defensores de derechos humanos”, más interesados en la calificación de los organismos internacionales que en la calificación del pueblo; había que superar la limitada visión juricista de los derechos humanos, que los había convertido en rehenes de ex policías, ex agentes ministeriales y hasta ex violadores de derechos humanos; y había, sobre todo, que garantizar el cumplimiento cabal de su misión constitucional, acercar la CNDH con las víctimas, superando su historia y las restricciones que la ley imponía, sobre todo en cuanto al cumplimiento de las recomendaciones.

³ <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

El 16 de febrero de 2020, la Presidenta de la Comisión expidió los “Lineamientos Generales para la Renovación de la CNDH”, dentro de los cuales planteó el inicio de una reingeniería institucional que permitiera llevar a cabo una gestión más eficiente y menos costosa.

Lo primero era, naturalmente, controlar la ejecución del presupuesto, sin mermar la atención de las víctimas. El plan era identificar, responsablemente, cuáles eran las necesidades sustantivas, las que imponían la misión constitucional, y las erogaciones inútiles y excesivas, empezando por los salarios y prestaciones de los altos mandos, para eliminar todo lo superfluo y determinar así, finalmente, el gasto real que debía tener la Comisión. El Proyecto para el año 2020 lo elaboró la anterior administración, así que la reducción era simbólica: pasó de 1 mil 900 millones de pesos a 1 mil 874 millones, por lo que se imponía reorientarlo en las acciones de su ejercicio. Ese año, el ahorro y el subejercicio ascendieron a 301 millones 221 mil pesos, pero además se otorgó un donativo de 100 millones para apoyo a las acciones por el COVID-19.

Fue así que empezó la transformación, y que, de entrada, se suprimieron todos los privilegios que gozaban los altos mandos: se cancelaron los seguros de gastos médicos mayores, el Fondo de Separación Individualizada, las percepciones extraordinarias y los bonos y las ayudas para despensa, lo que representó un ahorro de 320 millones de pesos; se eliminaron los fondos revolventes de la Presidencia y de la Secretaría Ejecutiva, y se redujeron en un promedio del 70% los de todas las demás áreas; además, se congelaron los sueldos de los altos mandos, asegurando que ninguno rebasara el salario del Presidente de la República, mientras, por el contrario, el personal operativo y sustantivo, los visitantes adjuntos, mantienen prestaciones, como son vales de fin de año, vales por el reconocimiento al empleado del mes, día del niño, día de reyes, y día de las madres.

AJUSTES SALARIALES SIN PRECEDENTES

En el Proyecto de Presupuesto para 2024 los sueldos de los mandos y altos mandos tendrán una reducción de entre el 5 y 7%, mientras que el de los operativos y personal sustantivo (visitadores adjuntos) tendrá un incremento del 3%, que sumado al de los 4 años anteriores alcanza entre 31% y 24%. Eso convierte a la CNDH en el Órgano Autónomo que más reducciones ha hecho en el salario de sus mandos, entre los años de 2018 y 2024: de -49 a -42% en sus percepciones brutas. En el INAI esta reducción ha sido de entre el -41% y el -36%; en el INE del 23%; y en IFETEL de entre el -20% y el -24%.

Algo que conviene destacar es que el importe del estímulo mensual del personal operativo que se eliminó por poco transparente, se incorporó a la compensación garantizada, y su importancia radica en que tal ajuste se traduce en un derecho adquirido, sin estar sujeto a criterios discrecionales de los titulares en turno, como sucedía en el pasado; y esto se refleja en un mejor beneficio en el aguinaldo y prima vacacional.

Lo notable, es que con todas estas medidas se han protegido los derechos laborales y se han mejorado las condiciones de todas y todos los trabajadores y funcionarios, del nivel subdirector

hacia abajo, como nunca antes en la Comisión. Hemos respetado el horario de ley y ordenado las cargas del trabajo en todas las áreas. Estamos eliminando la disparidad de los salarios y la discrecionalidad con la que se otorgaban. Pero además, existe hoy una política de equidad de género que asegura no sólo la mayor presencia de las mujeres, sino la igualdad de su salario con el de los hombres. Invertimos la dinámica que predominaba al respecto: mientras en 2019 el 48% de la plantilla lo integraban mujeres y el 52% hombres, en 2023 el 52% corresponde a mujeres y el 48% a hombres.

Sumado a todo lo anterior, se ha procurado la profesionalización del personal de la Comisión; se ofrecieron oportunidades de titulación a quienes no lo tenían y el perfil lo exigía, y se capacita permanentemente en las disciplinas y especializaciones que sus tareas reclaman. Se modificó el Estatuto del Sistema de Servicio Civil de Carrera (SCCC) para hacerlo realidad y que no se quedara en un mero discurso como venía pasando. Esto resulta de suma importancia, toda vez que la CNDH cuenta con más de 600 plazas de visitador adjunto adscritas al SCCC, y que es el personal que atiende las funciones de Protección y Defensa de los Derechos Humanos. En 2020 se regularizó el procedimiento de evaluación que se tenía, ya que algunos no habían sido evaluados desde el año 2016, y se mantiene permanente evaluación del desempeño de todo el personal, empezando por los altos mandos.

Por otro lado, se retiraron los automóviles para uso personal –incluidas tres camionetas blindadas asignadas a Presidencia-; casi el 50% de los que se tenían; a fines de 2020 fueron puestos a la venta entre las y los trabajadores 92 vehículos del total de la flotilla que se tenía, obteniéndose la cantidad de 3.1 millones de pesos, mismos que sirvieron para la adquisición de nuevos vehículos, cuyo costo ascendió a 3.3 millones. Otro dato a destacar es que al inicio de la actual gestión, la Presidencia tenía asignados 11 vehículos y la Secretaría Ejecutiva, 8. Hoy, la Presidenta tiene asignados 2 autos y una camioneta. Y la Secretaría Ejecutiva 2 autos, uno de 2011 que sirve a toda el área, y una camioneta para el servicio de la Dirección de Archivos.

Se eliminaron los guardaespaldas, donándose a la Secretaría de la Defensa las 7 pistolas que se tenían para su servicio con 2 cargadores cada una (14 cargadores) y 664 cartuchos (484 calibre 0.380 mm y 180 calibre 9 mm); se canceló el servicio de televisión de paga para las oficinas de altos mandos y se retiraron de ellas 41 pantallas de televisión, mismas que se donaron al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP); se eliminaron las plazas de choferes y secretarios particulares; se sustituyó el comedor de la Presidencia en el edificio “Héctor Fix Zamudio”, por un comedor abierto que empezó a atender a 50 trabajadoras y trabajadores, y hoy ofrece comida sin costo a casi 200. Se suprimieron los eventos millonarios y los viajes al extranjero. Se eliminó el gasto en publicidad, reduciéndose el presupuesto de comunicación social en un 90% y eliminándose los contratos discrecionales a columnistas, periodistas y académicos, así como todo tipo de promoción personal. La única promoción que hoy se hace es de los derechos humanos y de las acciones que impulsamos en defensa de estos y sólo puede contratarse para hacer investigaciones, proyectos, planes o cualquier tipo de estudio, a aquellos que materialmente no puede hacer el propio personal de la Comisión.

Hoy, el presupuesto destinado a la Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos es 75% menor del que se tenía asignado para la Dirección General de Comunicación. Se acabaron los embustes y las dádivas.

Asimismo, se suspendió la contratación de personal eventual y se redujo más del 70% los empleados contratados por honorarios; en 2019 se tenían 35, hoy se tienen 11 dedicados a tareas plenamente justificadas. Y se eliminó, también, la plaza de asesor que, en 2019 eran 7, los cuales le costaban a la CNDH el monto de 2.9 millones de pesos al año. Hoy contamos con un grupo de asesores honorarios, que apoya, desde la Secretaría Ejecutiva, sin sueldo, todas las acciones de esta Comisión.

Y algo muy importante: eliminamos el *outsourcing* en la CNDH, y lo hicimos antes de que se aprobara la reforma de ley que prohíbe la subcontratación de personal. De este modo, trabajadoras y trabajadores que hacían trabajo de intendencia, cuentan hoy con un salario más justo y suficiente, mucho mayor del que percibían con la empresa contratadora, y acceso a la seguridad social, algo que antes no tenían. En 2019, por concepto de estos servicios, se pagó a la empresa que los ofrecía, la cantidad de 12.6 millones de pesos, la mayoría de los cuales eran para beneficio de la propia empresa, mientras que en 2022 significó para la Comisión un gasto de 9 millones de pesos, es decir, más de 3 millones menos.

AHORROS EN TODOS LOS RUBROS

Además, como parte de las medidas de austeridad implementadas, sólo el primer año se redujeron los gastos de oficina en casi un 30%; y los gastos de alimentación, aquellos que se usaban para comidas de las y los funcionarios, tuvieron reducciones del 50%. Se destaca la reducción de un 61% en el gasto de combustibles; en la contratación de eventos, los gastos se redujeron 98%, eliminando los servicios de banquetes con meseros, bebidas, etc.; se hizo la revisión del gasto por inmuebles, sobre todo los que son rentados, y resultado de ello hoy tenemos un ahorro de 2.6 millones de pesos; y de igual manera, el gasto de mobiliario y equipo de administración ha tenido una reducción de casi el 90% en los últimos 4 años.

También se han reducido y controlado los gastos de viáticos, manteniéndose solo aquellos propios de las exigencias del trabajo, fundamentalmente para las comisiones del seguimiento de quejas y las visitas de inspección en el interior del país, rigurosamente justificadas. Se eliminaron los viajes al extranjero, sin que esto implique la ausencia de la CNDH de los foros internacionales o que se deje de escuchar su voz y su postura en el debate internacional por los derechos humanos; tan es así, que hoy formamos parte del subcomité de acreditaciones de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) y tomamos parte activa, además de en la GANHRI -que nos ha ratificado la acreditación estatus "A"-, en el Instituto Internacional del Ombudsman (IOI), en la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), en la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano (RINDHCA) y en otros organismos internacionales y regionales.

Hoy se realiza, además, una rigurosa revisión de todos los contratos de prestación de servicios, renta de equipos, etcétera, a efecto de valorar su sostenimiento de manera que se justifique. Y se han cancelado y actuado legalmente en aquellos casos de contratación dudosa. Resultado de esto, es que hoy, a diferencia de lo que pasaba antes, se privilegia la licitación pública: en 2022 solo el 10% del total de adjudicaciones fueron directas y por invitación a cuando menos 3 personas.

Se eliminó la contratación de familiares del personal, y resultado de eso, hoy han desaparecido por completo el nepotismo y las redes familiares en la CNDH. En el mes de julio de 2021 se aprobó por el Consejo Consultivo el *Plan de Erradicación de Todas las Formas de Violencia y Corrupción*, que guía la actuación de todo el personal de esta Comisión, y a partir de este, se fortaleció el Comité de Ética, como instancia institucional responsable de verificar y evaluar su cumplimiento, y se creó la figura de Ombudsperson del personal, o persona de primer contacto en casos de violencia laboral o de cualquier tipo, que ponga en riesgo el buen clima laboral, indispensable para las funciones que desempeñamos.

Es importante mencionar también que, en 2020, la CNDH inició la transformación de su esquema de educación técnico-jurídica para construir un Modelo de Educación Crítica en Derechos Humanos, con visión social, incorporando nuevos contenidos, pero también procurando su adaptación a los cambios impuestos por la pandemia generada por el COVID-19; y se creó la plaza de “Capacitador”, adscrita al Servicio Civil, para asegurar su perfil idóneo, y su excelencia. Se reformó el Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH) “Rosario Ibarra de Piedra”, y se reforzó su plantilla de investigadores con personal con un perfil adecuado. Desaparecieron las ediciones ostentosas, y hoy todas las publicaciones se hacen con criterio de que lleguen al mayor número de personas, con lenguaje accesible, en lenguas indígenas y en ediciones para personas con discapacidad visual.

UNA NUEVA CNDH QUE LE CUESTA MENOS AL PUEBLO

En suma, y como ya ha quedado acreditado, en la CNDH se observa hoy escrupulosamente la Ley de Austeridad Republicana. Y vamos por más, de manera que los resultados, siempre, sean mayores que los que se tenían antes, y la Comisión le cueste menos al pueblo, y le sirva más. **La CNDH en la actual gestión ha probado algo que para muchos era imposible: que la austeridad y el manejo responsable de los recursos públicos estaban reñidos con los buenos resultados, con mejores resultados.** Y a las pruebas nos remitimos: **la CNDH ha dejado de ser una de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) más costosas del mundo y la menos productiva.**

El hecho es que FUNDAR reconoce que el gasto asignado a la CNDH ha seguido una tendencia negativa en los últimos 5 años. La reducción entre su presupuesto asignado en 2018 con el proyectado para 2022 fue de -26.81%⁴. La diferencia es que entre 2018 y 2020, fue menor de lo solicitado porque así lo decidió el Congreso de la Unión y, a partir de la presente administración, todos los ajustes han sido a iniciativa de la propia CNDH.

En términos reales, la reducción en el presupuesto propuesto por la CNDH para 2024 representa una reducción del -37% en relación con el que tuvo en 2019; el último año de la gestión anterior.

⁴ <https://fundar.org.mx/pef2022/gasto-publico-mismas-prioridades-pero-cambios-importantes/>

No es casual, ni producto de ocurrencias, la reordenación presupuestaria en que hemos venido trabajando desde 2019. Tiene que ver con el tratamiento de los recursos públicos con un enfoque de derechos humanos, concordante con el principio de progresividad y la optimización o el máximo uso de recursos disponibles, y lo más importante es que hoy los resultados en cuanto a trabajo son superiores en toda la historia de la Comisión. En palabras de Pedro Salazar Ugarte, “es indispensable que los presupuestos se elaboren colocando en el centro del valor público a los derechos humanos... En estricto sentido, la política con enfoque de derechos humanos debe determinar el presupuesto, y no al revés. El binomio políticas públicas y presupuestos orientadas con los derechos humanos es fundamental para garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia”⁵.

El problema es que esta visión se aplicaba para cuestionar los presupuestos públicos, muy en especial el del gobierno federal, pero nunca se había aplicado para la propia CNDH.

La verdad es que hemos hecho un esfuerzo sin precedentes para cuidar el gasto y evitar dispendios, pero también para introducir reformas que incorporan la reforma constitucional de 2011 en la normativa interna de la CNDH y para ponerla acorde con aquella. Entre otras, el principio pro persona y los de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad, en todas sus determinaciones. Se creó una Dirección General para la Supervisión de la Progresividad, y una Dirección de Protección y Defensa, para ese efecto. Y se creó también, la Coordinación General de Especialidades Científicas y Técnicas, para incorporar la opinión de peritos especializados en las investigaciones y robustecer las determinaciones de la CNDH.

Prácticamente toda la normativa era antigua y obsoleta. El 70% de los manuales no se habían actualizado desde al menos 5 años antes; algunos databan de 2006, y procedimientos tan contradictorios que, entre otras cosas, alentaban las duplicidades operativas y mantenían a visitantes adjuntos haciendo tareas administrativas, con el consecuente resultado de que descuidaban sus funciones sustantivas y, por ende, se alargaba el tiempo de respuesta a las víctimas. A la fecha, se han actualizado casi la totalidad de las estructuras orgánicas y los manuales de todas las Unidades Administrativas que conforman la Comisión, y se impulsaron reformas al Reglamento Interno que al fin lo han alineado a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Artículo 1º Constitucional.

UNA NUEVA CNDH QUE LE SIRVE MÁS AL PUEBLO

Gracias a estas reformas, **hoy tenemos mejores resultados con menos gasto, es decir que hoy la CNDH le cuesta menos al pueblo y, sin embargo, se tiene el mayor número histórico de Recomendaciones** (más del 150% en 2022 en comparación con el último año de la administración anterior) y de Acciones de Inconstitucionalidad (más del 61% en comparación con las que emitió la administración anterior) desde que es órgano autónomo. En suma, gracias a esta transformación, hoy se destinan más recursos a acciones de protección y defensa que

⁵ Pedro Salazar Ugarte, coordinador, *LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS, UNA GUÍA CONCEPTUAL*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014, p. 31.

en todas las pasadas gestiones. Tenemos un presupuesto realista y austero, ajustado a las necesidades de la función que la ley otorga a la CNDH, pero sobre todo, planteado a partir de un enfoque de derechos humanos: esto es, que **mientras que en 2019 se destinaba al rubro de protección y defensa el 54% del gasto, en 2023 ha sido del 70% y para 2024 se prevé que ascienda al 73.1%.** Todo esto, a partir de que para 2021 el Presupuesto que propusimos a la Cámara de Diputados ascendió a 1 mil 679 millones de pesos, y en los dos siguientes años consecutivos ha seguido ajustándose. **El que se propuso para el año 2024 es el menor, desde luego, en términos reales, de los últimos 12 años;** es el mismo que solicitamos en 2022, 1 mil 722 millones de pesos, y casi el mismo que tuvo la CNDH hace casi 7 años, en 2017. Y lo notable es que hoy se tienen los mayores resultados históricos: **al mes de agosto de 2023 -es decir en menos de 4 años- la actual gestión ha emitido el mismo número de recomendaciones que se emitieron en todos los anteriores 9 años; y es en la actual gestión también, que se ha alcanzado el mayor número de recomendaciones emitidas en sólo un año, en toda la historia de la Comisión desde que es organismo autónomo.**

Con ese mismo presupuesto, en 2017 de los 38,722 escritos de queja que se recibieron ese año, 6,697 se calificaron como expedientes de presuntas violaciones a derechos humanos, es decir, el 17%. Al 30 de julio de 2023, se han recibido 36,279 escritos de queja, de los cuales 11,489 se calificaron como expedientes de presuntas violaciones a derechos humanos, es decir, el 31%, lo que se traduce en que, aun recibiendo casi el mismo número de quejas, hoy, a un mayor número de ellas, casi el doble, se les da tratamiento de expedientes de presuntas violaciones a derechos humanos.

Lo que es aún más notorio cuando abordamos el tratamiento de esos expedientes de presuntas violaciones cuando estas son consideradas graves. Mientras que en el período 2010-2019 se integraron 129 expedientes de presuntas violaciones graves, entre 2020 y lo que va de 2023 el número asciende a 84, es decir 35% menos; y sin embargo, mientras en el período 2010-2019 se emitieron sólo 35 recomendaciones, entre 2020 y lo que va de 2023 ya se han emitido 90, esto es 157% más. Muchas de ellas relativas a expedientes que se tenían congelados hasta antes de la actual administración, o que las víctimas presentaron en la actual gestión.

Con ese mismo presupuesto, en 2017 se atendió a 188,660 personas de manera personal, a 10,116 vía telefónica y a 19,919 por medios electrónicos; asimismo, se recibieron 38,722 escritos de queja, de los cuales 9,331 se convirtieron en expedientes de queja, es decir, el 20.45%, mientras que de estos, 6,697 se integraron como expedientes de presuntas violaciones a derechos humanos, es decir el 71.7%, en realidad menos del 18%. Al 30 de agosto de 2023, se han recibido 36,279 escritos de queja de los cuales 23,996 se convirtieron en expedientes de queja (el 66%), y de estos, 11,489 se integraron como expedientes de presuntas violaciones a derechos humanos, es decir el 48%, lo que se traduce en que al 38% de las quejas se les da hoy el tratamiento de expedientes, casi 20% más que en 2017.

Pero no sólo eso, también en la actual gestión hemos logrado abreviar los tiempos de atención de quejas y el tiempo de emisión de recomendaciones. Empezamos a hacer un seguimiento sistemático de las recomendaciones y sentencias internacionales, y también de las recomendaciones generales. Se ordenó el archivo, se retomó su digitalización –detenida desde 2018- y en 2021 se creó el Sistema Institucional de Archivos, inexistente hasta ese momento. Se reformó la Dirección General de Quejas y Orientación, que antes se distraía en

tareas ajenas a su función sustantiva, como las de atender las peticiones de transparencia y hacer los informes mensuales. Y algo muy importante, se implantó un sistema de planeación y medición de resultados, del que se carecía. Hasta antes de la actual gestión, en la CNDH se medía como metas institucionales de desempeño los oficios emitidos y la distribución de publicaciones. Hoy, gracias a la creación de la Dirección General de Planeación y Estrategia Institucional, y a la modificación de las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR), se da un seguimiento puntual y cuidadoso de todas las acciones sustantivas: las que se reflejan en acciones de atención y en beneficio de las víctimas, y en el número de recomendaciones emitidas y sus efectos en el cambio de la realidad del país.

Además, estamos incorporando iniciativas preventivas, mediante el aprovechamiento del Sistema Nacional de Alertas (SNA), para atender los focos rojos de aquellas autoridades que presentan mayor número de quejas, para orientar a las personas, acompañarlas y gestionar con quien se debe, para evitar que sigan aumentando las quejas y, por el contrario, estas se reduzcan.

Algo que no se puede omitir decir es que todo esto se ha logrado con menos personal: porque redujimos el aparato burocrático. En 2019 se tenía una plantilla de 1,770 empleados y funcionarios más las 156 plazas contratadas por *outsourcing*, es decir 1,926; y hoy no llegan a 1,700. Aclarando que los despidos, que tampoco fueron radicales, se hicieron sin vulnerar los derechos humanos y laborales. A pesar de tratarse de personal de confianza de acuerdo con el artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la actual gestión se sentó un precedente importante: todos se fueron con una indemnización como si fueran trabajadores de base. Para lo cual se creó un fondo, que siempre se trató de mantener con recursos, para que incluso el personal que contaba con mayor número de años en la CNDH, recibiera la totalidad de una indemnización.

Las resistencias fueron grandes. No solamente entre quienes tenían interés en sostener las inercias del pasado –algunos impugnaron las reformas y otros incluso se ampararon, para seguir ganando sus sueldos anteriores-, sino entre algunos de los que llegaron con la nueva administración, que no comprendían o no compartían la visión que nos animaba, de austeridad republicana y de optimizar recursos tanto materiales como humanos, privilegiando a las víctimas. Y también entre algunas organizaciones que recibían dádivas y recursos, que se suspendieron, e incluso reconocimientos y acreditaciones bajo el mero supuesto subjetivo de quienes dirigían la Comisión. Prueba de ello fue la toma de las instalaciones de las calles de Cuba, en el Centro Histórico, y la toma de las oficinas de la Av. Picacho, un año después. En ambas acciones, además de los destrozos al mobiliario y a los edificios, se destruyeron y desaparecieron expedientes de víctimas.

UN NUEVO MODELO DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La CNDH nació de una demanda del pueblo, pero en su concepción prevaleció la visión del poder, de los gobernantes, y desde luego, las prioridades del paradigma económico prevaleciente. Modelos importados que se avinieron muy bien para justificar la apariencia que se pretendía: instituciones nominalmente autónomas pero absolutamente inermes,

que les permitieran a los gobiernos exportar sin riesgos una imagen de democráticos y respetuosos de los derechos. Instituciones de fachada, que incluso son calificadas desde el extranjero, cuya autonomía era tan amplia como lo necesitaba el gobierno en turno, y tan corta como les obligaba su complicidad con el poder, porque en realidad esos gobiernos eran los mayores violadores de los derechos humanos. Esa es la explicación de por qué a las instituciones “defensoras” de derechos humanos se les ha asignado en el neoliberalismo un papel meramente de “conciencia moral”, con recomendaciones no vinculantes, sin herramientas reales de exigibilidad; y se insiste en mantenerlas así: nada que vaya más allá de lo meramente testimonial, o sujetas a la “voluntad política” de las autoridades.

Se argumenta, como pretexto para sostener ese modelo -muy acorde por cierto para los ex agentes de la DFS caracterizados de “defensores de derechos humanos”-, que cambiarlo pondría en contradicción al sistema jurisdiccional con el no jurisdiccional mexicanos. Y en el colmo, hasta hay quien invoca *Los Principios de París*. Es pretexto, porque la contradicción la resolvió desde 2011 el constituyente permanente, al introducir la reforma que establece que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el país sea parte, y también porque *Los Principios de París* nada dicen de no tener recomendaciones vinculantes. Por el contrario, reclaman que toda institución nacional de derechos humanos debe disponer del mandato “más amplio posible” para promover y proteger los derechos humanos, a condición de que esté claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia⁶.

En todo caso, ese modelo ya mostró que no puede funcionar en esta nueva realidad; hizo crisis, y su insuficiencia está bien probada, por lo que tenemos que avanzar más allá de lo que la Ley de la CNDH contempla, y que, al mantenerla intacta tal y como la suscribieron Carlos Salinas de Gortari y Fernando Gutiérrez Barrios, en realidad implica la persistencia de un retroceso en relación con la reforma constitucional de 2011.

De acuerdo con aquella reforma, todas las autoridades del Estado mexicano, sin excepción, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, y sobre todo sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Además, el texto de la ley fundamental establece que la interpretación normativa en materia de derechos humanos se hará favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de las personas. Y sin embargo, a pesar de eso, es la fecha que se mantiene, dentro de la Constitución y en la Ley de la CNDH, la restricción, que se impuso desde los años noventa, de emitir recomendaciones no vinculantes, sujetas a la voluntad de las autoridades. Una franca contradicción, hay que insistir, con la reforma de 2011.

Nosotros estamos haciendo nuestra parte, como podemos. En nuestros reducidos márgenes, pero con la total convicción de que el camino hoy, es otro.

⁶ <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>

Por de pronto, los últimos cuatro años demuestran que se está haciendo más de lo que se hizo en administraciones pasadas; la CNDH trabaja hoy como nunca antes, pero con menos recursos y con menos personal. Porque el modelo que planteamos estuvo a prueba, agravado el escenario por las condiciones sanitarias derivadas de la pandemia de 2020, y demostramos con hechos, que vamos por la ruta correcta. Destacamos que el modelo que impulsamos observa todo lo dispuesto en la Ley Federal de Austeridad Republicana, pero sobre todo garantiza el cumplimiento de todas las funciones y responsabilidades que nos impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley que nos rige.

Las demandas han crecido, se han acumulado; los agravios se mantienen y por lo mismo se exacerban. Vivimos otro tiempo, muy distinto al tiempo en que se creó la CNDH. Para alcanzar sus expectativas de Verdad, de Justicia y de Reparación, las víctimas han tenido que recurrir a los organismos internacionales, cuando no a acciones extremas.

Tal es el caso de Ernestina Ascencio, en el que la CNDH jugó un papel contradictorio de su misión. O el Caso Atenco, ante el cual la CNDH hizo recomendaciones específicas con relación a las muertes de dos mujeres, pero ha sido insuficiente y, a decir de las víctimas, carente de los más altos estándares en materia de derechos humanos. Sobre los hechos acaecidos en Pasta de Conchos se emitieron hasta dos recomendaciones, y, sin embargo, las víctimas siguen esperando. No se han rescatado los cuerpos, ni siquiera existe un memorial para recordar a las víctimas y no se han hecho las indemnizaciones.

Lo mismo pasa con respecto a otros casos: Nochixtlán, San Fernando y de manera destacada, el Caso Iguala.

Mención especial merece el caso de Mario Aburto Martínez: desde el mes de abril de 1994, es decir, menos de un mes después de los hechos de Lomas Taurinas, la CNDH sabía que Mario Aburto había sido sometido a tortura para que se autoinculpara; y sin embargo, ocultó su queja, y omitió cualquier acción para garantizar un proceso justo y serio, no sólo para él sino para todo el pueblo. Aburto y sus representantes reiteraron varias veces en el transcurso de los años su denuncia de tortura, las últimas en 2016 y 2017, cuando era presidente de la Comisión el mismo que siendo Fiscal Especial lo había señalado como único responsable; y sin embargo, jamás se le atendió.

Por eso, y más, en los tiempos que corren, la CNDH no puede ser una instancia de mera orientación y “buenos consejos” optativos de adoptar. Estamos haciendo más, y necesitamos hacer más. Eso espera la gente de nosotros.

Según los juristas ortodoxos que defienden el modelo de los años noventa, hacer esto, ir más allá, es decir otorgarle más facultades de acción a la CNDH, “desvirtuaría” la naturaleza de una institución defensora de derechos humanos. Sólo que nosotros pensamos distinto. Por eso invocamos nuestra propia tradición, el hecho de que la defensa y protección de los derechos humanos tiene un antecedente propio y peculiar en nuestro país, que no se reduce a la recomendación y a la denuncia. Se trata de la “Procuraduría de Pobres” promovida por Ponciano Arriaga como diputado local en San Luis Potosí y expedida el 5 de marzo de 1847, con la finalidad de defender al pueblo ante los abusos, excesos, agravios, vejación y maltratos cometidos por alguna autoridad, además de contar con facultades

para denunciar y solicitar la reparación del daño que correspondiera. La Procuraduría de Pobres fue algo avanzado para su tiempo; sin embargo, tuvo una existencia de apenas un año, y no fue por cierto ese modelo el que se adoptó en los años noventa del siglo pasado, cuando se concibió y creó la actual Comisión.

Por eso, a 33 años del nacimiento de la CNDH estamos empeñados en reivindicar ese modelo. Queremos que la Comisión emita recomendaciones que lleguen a ser vinculantes para que sean cumplidas sin excusas, que es lo mismo que mandata nuestra Constitución. No para atender exclusivamente a los pobres, porque los derechos humanos son de todos. Tampoco para suplir a los tribunales y a las fiscalías, pero sí para lograr que el papel de la Comisión sea el de una verdadera Defensoría de los Derechos del Pueblo, con mecanismos e instrumentos de exigibilidad que le permitan trascender lo meramente testimonial o estar a expensas de que la buena voluntad de las autoridades para aceptar una recomendación.

En el mes de enero de 2023, la presidenta de la CNDH entregó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una propuesta de reformas del Artículo 102 Apartado B Constitucional y de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el objeto de reafirmar su autonomía, limitada hoy severamente, al dejar en manos del Senado el único mecanismo con que cuenta para hacer cumplir sus recomendaciones, pero que a la fecha no ha funcionado y, peor aún, se presta a negociaciones y cálculos políticos al margen de la Comisión, y desde luego de las víctimas. También busca potenciar los alcances de su misión, de manera que se observe íntegramente el mandato que desde 2011 otorga nuestra Constitución Política al Estado mexicano y a todas sus autoridades e incorporar entre sus funciones las acciones preventivas, dado que en un tiempo como el que vivimos, más importante que reaccionar ante las violaciones a derechos humanos, es evitar que se consumen.

Cabe mencionar que esta propuesta, que recoge sobre todo las demandas de las víctimas, va muy en concordancia con un propósito enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el cual considera la reforma del sistema no jurisdiccional:

3. Pleno respeto a los derechos humanos que permee todas las acciones e instituciones de gobierno; se buscarán las reformas que permitan dotar de obligatoriedad legal, con sanción en caso de incumplimiento grave, a las resoluciones que emitan las comisiones nacionales y estatales de Derechos Humanos; el conocimiento y observancia de estos derechos será asignatura regular en la formación de los nuevos elementos policiales. Se excarcelará, en observancia de las disposiciones legales, a las personas que, sin haber cometido acciones violentas, se encuentren en prisión por motivos políticos y se buscarán las vías para dejar sin efecto los actos procesales de vinculación a proceso y los juicios penales originados por los acusados en actos de protesta legal y pacífica; se erradicará la represión y nadie será torturado, desaparecido o asesinado por un cuerpo de seguridad del Estado. El gobierno federal no tolerará los atropellos impunes desde el poder en contra de la ciudadanía⁷.

⁷ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

CIFRAS DE LA NUEVA ETAPA DE LA CNDH Y DEL PAÍS

Es importante terminar, citando algunas cifras del INEGI, los resultados de los últimos Censos Nacionales de Derechos Humanos en los Ámbitos Federal y Estatal, correspondientes a los años 2020 y 2021⁸, los cuales dan cuenta de lo que ha cambiado la CNDH en los últimos 4 años: su forma de abordar la defensa de los derechos humanos, pero sobre todo, la nueva realidad que vivimos en el país.

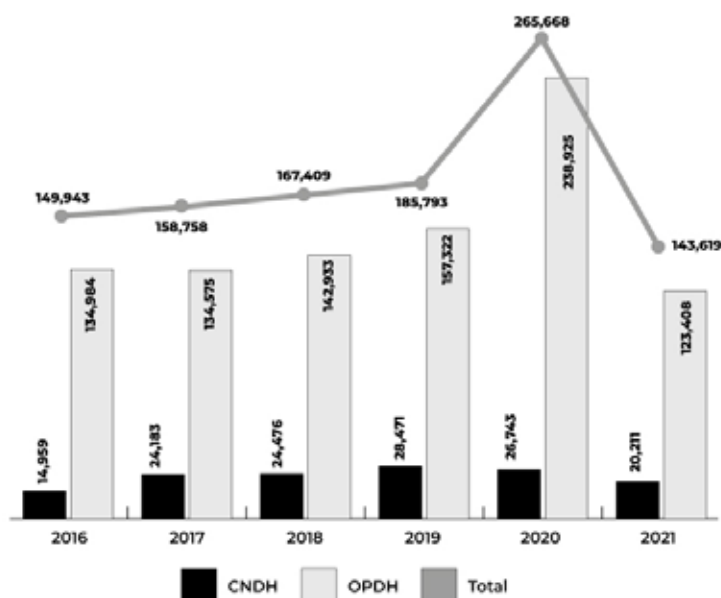
1.- Hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, a la baja.

De acuerdo con el INEGI, en 2020 se registraron en el país 265,668 expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos. 26,743 en la CNDH y 238,925 en los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) de los estados.

En 2021 se registraron 143,619 expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos. 20,211 en la CNDH, y 123,408 en los Organismos Públicos de Derechos Humanos Estatales (OPDH) destacando que si bien se registró una baja importante, el mayor número de hechos violatorios se sigue presentando en los estados.

Gráfica 1

HECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS REGISTRADOS EN LA CNDH Y LOS OPDH



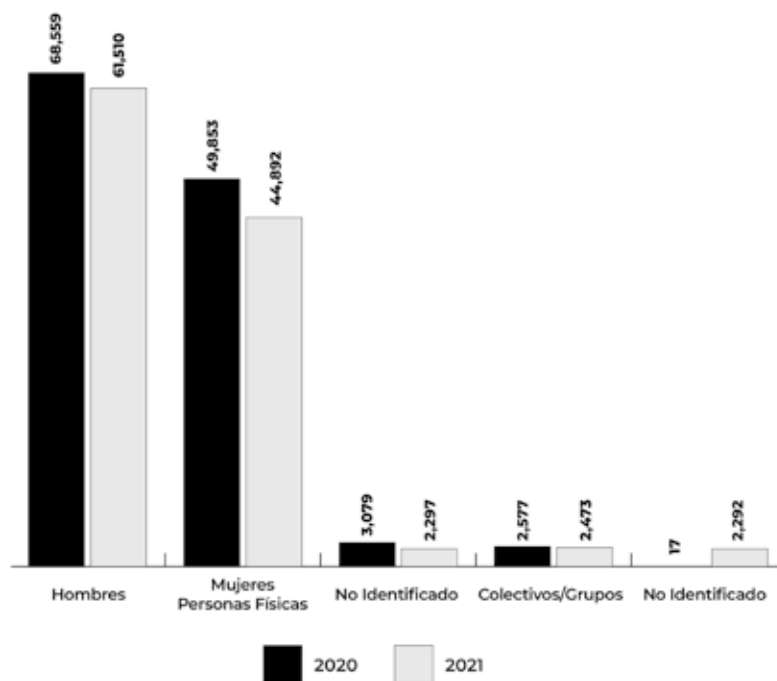
⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal publicados los años 2018, 2021 y 2022. Disponibles para consulta en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cndhe/2018/>

2.- El número de personas quejas y/ o agraviadas, a la baja.

De acuerdo con el INEGI, durante 2021 se reportaron 113,464 personas quejas y/o agraviadas registradas en los expedientes de queja calificados como *presuntamente violatorios de derechos humanos*: 14,823 en la CNDH y 98,641 en los OPDH. Esta cifra representó una disminución de 8.6% respecto a 2020⁹.

Gráfica 2

PERSONAS QUEJOSAS Y/ O AGRAVIADAS REGISTRADAS EN LOS EXPEDIENTES DE QUEJA CALIFICADOS COMO PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA CNDH Y LOS OPDH, SEGÚN TIPO



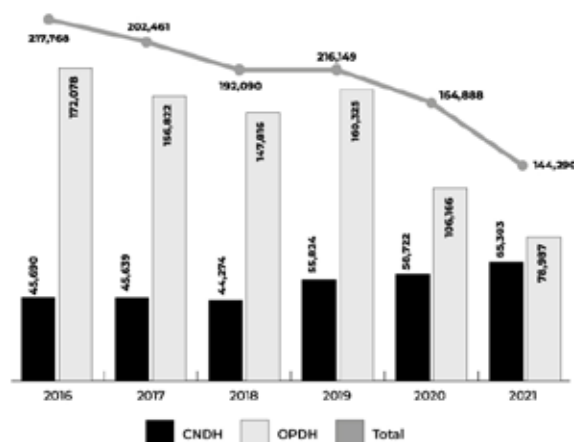
3.- Incremento de las solicitudes de queja para la CNDH.

De acuerdo con el INEGI, durante 2021, se reportó un total de 144,290 solicitudes de queja en el país, 45.3% (65,303) se fue a la CNDH y 54.7%, (78,987) a los OPDH. En comparación con lo que se reportó en 2020, la cantidad de solicitudes de queja recibidas por la CNDH en 2021 aumentó 11.2%, mientras que en los OPDH se registró un decremento de 25.6 por ciento.

⁹ En dicho periodo, el total nacional de víctimas registradas en los expedientes de queja fue de 124,085.

Gráfica 3

SOLICITUDES DE QUEJA RECIBIDAS POR LA CNDH Y LOS OPDH

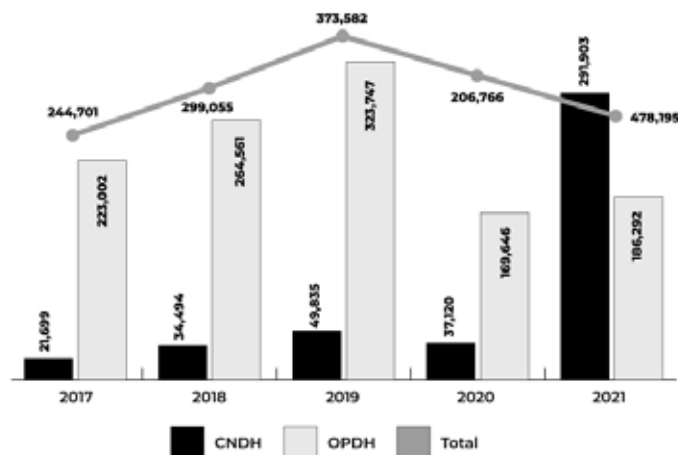


4.- Incremento de los servicios de atención inmediata en la CNDH.

De acuerdo con el INEGI, durante 2021, la CNDH y los OPDH realizaron 478,195 servicios de atención inmediata (291,903 y 186,292, respectivamente)¹⁰. Esta cifra representó un aumento de 131.3 % respecto a 2020, pero además un salto cuantitativo importante en las atenciones que en los anteriores años había otorgado la CNDH, como se puede apreciar en el cuadro siguiente. Lo notable es que este incremento en el trabajo de la CNDH se ha logrado con menos presupuesto.

Gráfica 4

SERVICIOS DE ATENCIÓN INMEDIATA POR LA CNDH Y LOS OPDH



¹⁰ Para el censo 2022 se consideran también los «servicios de atención complementarios». El incremento en la cifra de 2021 se debe a que se reportó que, en el periodo de referencia, hubo personal visitador de la CNDH comisionado en centros penitenciarios federales. Este realizó gestiones ante la autoridad penitenciaria y las personas privadas de la libertad.

5.- Más expedientes concluidos, cero rezago en la CNDH.

De acuerdo con el INEGI, con respecto a los expedientes concluidos durante 2021, la CNDH reportó 11,903, mismos que se concluyeron totalmente. En comparación con 2020¹¹, los expedientes concluidos aumentaron 16.7% en 2021. Por su parte, los OPDH reportaron 52,170 expedientes concluidos, de los cuales, 99.7% fue concluido *totalmente* y 0.3%, *parcialmente*. Según la cifra de 2020¹², los expedientes concluidos aumentaron 4.4% en 2021.

6.- Se sanciona más a las autoridades violadoras de derechos humanos.

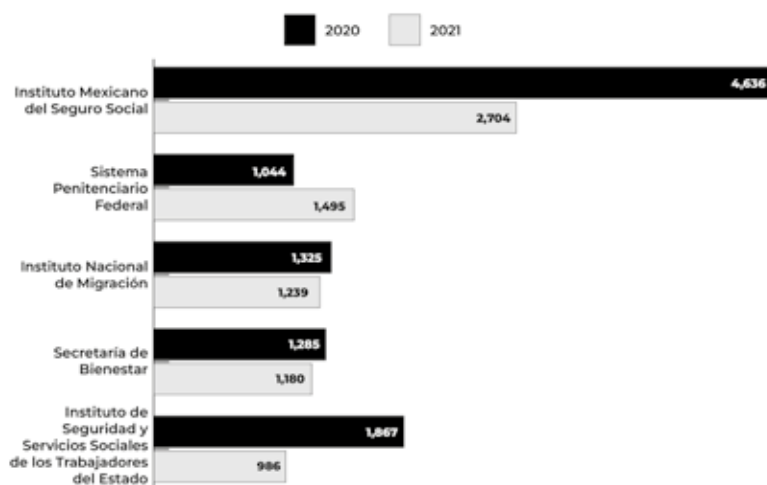
De acuerdo con el INEGI, derivado de las recomendaciones emitidas por la CNDH y los OPDH, durante 2021 se sancionó a 573 servidoras y servidores públicos, cifra que representó un aumento de 17.2% respecto de 2020. En cuanto a la institución de procedencia de las y los servidores públicos sancionados, destacan la Procuraduría General de Justicia (o Fiscalía General), el IMSS y el ISSSTE. y las instituciones encargadas de la función de seguridad pública.

7.- Cambios en las instituciones señaladas como probables responsables.

En cuanto a las instituciones señaladas por la CNDH como probables responsables registradas en los expedientes de queja calificados como *presuntamente violatorios de derechos humanos* en 2021, en 21.4% de los expedientes se señaló al IMSS. Por lo que respecta a los OPDH, en 23.4% de los expedientes, la institución señalada fue la PGJ o Fiscalía General.

Gráfica 5

PRINCIPALES INSTITUCIONES SEÑALADAS COMO PROBABLES RESPONSABLES REGISTRADAS EN EXPEDIENTES DE QUEJA CALIFICADOS EN LA CNDH, SEGÚN CANTIDAD DE EXPEDIENTES

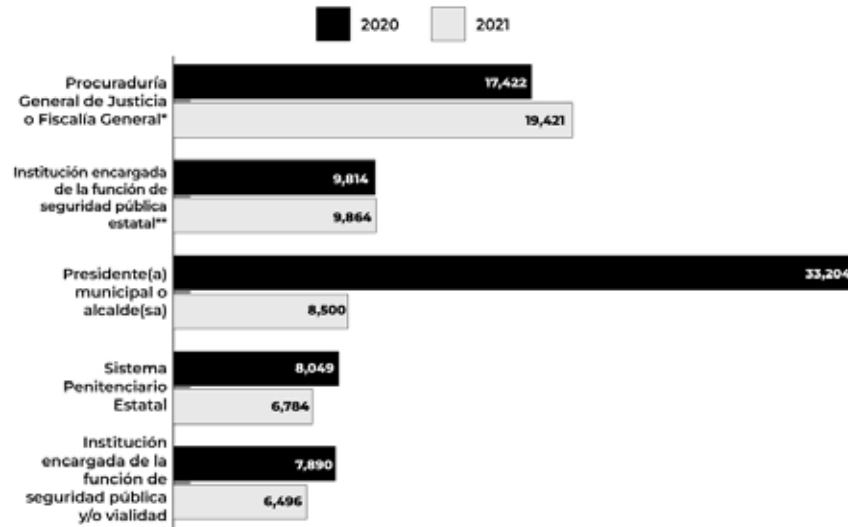


¹¹ En el periodo mencionado, la CNDH reportó 10,204 expedientes concluidos.

¹² En dicho periodo los OPDH reportaron 49,965 expedientes concluidos.

Gráfica 6

PRINCIPALES INSTITUCIONES SEÑALADAS COMO PROBABLES RESPONSABLES REGISTRADAS EN EXPEDIENTES DE QUEJA CALIFICADOS POR LOS OPDH, SEGÚN CANTIDAD DE EXPEDIENTES



*Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General (sin incluir, en su caso, la unidad u homóloga encargada de la seguridad pública y/o el Centro de Justicia para las Mujeres).

**Institución encargada de la función de seguridad pública (sin incluir, en su caso, la unidad u homóloga encargada de las funciones penitenciarias).

De acuerdo con el INEGI, en la CNDH en 2017 las tres autoridades más frecuentemente señaladas fueron el IMSS, la Procuraduría General de la República y la Policía Federal.

8.- Más equilibrio en los presupuestos para Derechos Humanos.

En relación con el presupuesto ejercido durante 2021, la cifra nacional fue de 3,633,005,426 pesos. Dicho presupuesto representó un aumento de 5.9% en comparación con 2020. Del total del presupuesto ejercido en 2021, 41.2% correspondió a la CNDH y 58.8%, a los OPDH.

Es de destacar que en 2018 el total del presupuesto ejercido fue de 3,905,625,157 pesos, de los cuales 48% correspondió a la CNDH, y a los OPDH 52%. Lo que demostraría que hoy se ejercen más recursos en los estados (casi 7% más, en comparación con los casi 7% menos de la CNDH) destinados a la promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

Octubre de 2023.



Edificio Sede Marco Antonio Lanz Galera

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, La Magdalena
Contreras, C.P. 10200, Ciudad de México.

Tels. (55) 56818125 y (55) 54907400

www.cndh.org.mx