

Modelo de admisibilidad y orientación

s e r i e
documentos
oficiales

12



Modelo de admisibilidad y orientación



Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
México, 2009

Primera edición, 2009

D. R. © 2009, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

ISBN: 978-607-7625-18-6

Impreso en México

Printed in Mexico

Índice

Presentación	7
Introducción	11
I. Modelo de Gestión	15
1. Autonomía	15
2. Ciudadanización	15
3. Profesionalización	16
4. Integralidad	16
5. Estándares internacionales	16
6. Transparencia y rendición de cuentas	17
II. Consideraciones preliminares de la atención	19
III. Acciones de prevención y vigilancia	21
1. Gestiones a partir del conocimiento de hechos	21
Revisión de síntesis	21
Llamadas anónimas	22
Peticiónes de medios de comunicación	23
Otras vías	23
2. Actuación inmediata	23
Medidas precautorias	24
Medidas preventivas	25
Peticiónes de intervención urgente	25
Procedimiento	26
3. Actuación <i>in situ</i>	28
4. Apoyo en audiencias públicas	30
5. Solicitudes de colaboración institucional o denuncia	30
6. Divulgación	31
IV. Atención a peticionarias y peticionarios	33

1.	Las peticionarias y los peticionarios	34
2.	Las visitadoras orientadoras y los visitadores orientadores	35
3.	Estándares de calidad para la atención	36
4.	Accesibilidad	39
5.	La entrevista: herramienta básica en la atención	40
	Fases de la entrevista	41
6.	Atención especial	44
	Atención a personas en estado de crisis emocional	45
	Procedimiento	46
7.	Atención a personas con problemas de salud mental	47
	Procedimiento	50
	Recepción	50
	Determinar tipo de atención	51
	Seguimiento	52
8.	Atención a infancia	53
	Estancia infantil	53
	Atención a denuncias en materia de violaciones a los derechos de la infancia	54
	Procedimiento	55
V.	La queja y su admisibilidad	57
	1. La queja	59
	Intervención a petición de parte	59
	Investigación de oficio	61
	2. Admisibilidad	62
	3. Registro	63
	4. Asignación	64
VI.	Remisiones	65
VII.	Servicio de orientación	67
	1. Estrategia en la orientación	67
	2. Orientación verbal, escrita, canalización con oficio y gestión	69
	3. Vinculación	70
VIII.	Centro de Información	73
	1. Campos de información del Siigesi	75
	Datos de las peticionarias, de los peticionarios y de las personas agraviadas	75

Perfil sociodemográfico	76
Atención	76
Sistema de Medición de la Calidad del Servicio	78
Tipos de atención	79
Competencia	80
Incompetencia	80
Narración de hechos	81
Lugar donde ocurrieron los hechos	82
Calificación de las quejas	82
Documentación de la investigación de las quejas	83
Conclusión de expedientes de queja	83
2. Directorio de autoridades	84
3. Catalogación de la información	85
4. Revisión y depuración del Siigesi	85
5. Generación de informes	86
Bibliografía	89

Presentación

Esta publicación está dirigida a toda aquella persona interesada en conocer de manera general la intencionalidad de los procedimientos de atención en la Dirección General de Quejas y Orientación (DGQYO) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Puede ser de utilidad para valorar la actuación de este organismo público defensor de los derechos humanos y para comparar sus procedimientos de atención con los de otros organismos públicos similares, e incluso organizaciones sociales afines a este tipo de labor de salvaguarda y defensa de los derechos humanos. De esta forma, se le puede considerar un texto orientado a contribuir en el fortalecimiento de los organismos públicos defensores de derechos humanos.

Los procedimientos aquí reseñados, así como las consideraciones por las cuales fueron implantados, reflejan de manera sucinta las conclusiones de siete años de debate, prueba, evaluación y corrección de la actuación de la CDHDF, siempre con el interés de garantizar el mejor servicio posible a las personas que solicitan su intervención. Este documento ha de verse como un reporte de resultados y no como una imagen objetivo; lo aquí expuesto se ha aplicado sistemáticamente en los últimos años y ha sufrido modificaciones de acuerdo con las evaluaciones sobre la calidad de atención y las observaciones críticas de las y los peticionarios, del personal de la CDHDF, de su Consejo, y de sus órganos y áreas de apoyo, siempre en atención al Modelo de Gestión propuesto ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la Comisión, en 2001.

Este material inicia con un marco general acerca de las principales ideas sobre la defensa de los derechos humanos de acuerdo con los estándares internacionales, de manera que se observe la congruencia con las actuaciones realizadas. En seguida se presentan las características del Modelo de Gestión, que establece las líneas de actuación que permean la labor de la Comisión. Posteriormente, en las consideraciones preliminares se realizan algunas precisiones sobre las categorías básicas de trabajo; a partir de ahí, el texto explica de manera sencilla pero precisa las características de la atención.

La exposición que se hace sigue el flujo de atención a una persona que acude a esta Comisión para interponer una queja o para solicitar orientación. Por ello, inicia con las acciones de prevención y continúa con la atención, las características de la admisibilidad de la

queja y las remisiones ante otros organismos públicos defensores de derechos humanos. Sin embargo, no todo se traduce en un expediente de queja; por ello, en el apartado destinado a la orientación se explica qué tipo de atención no procede y cómo se atienden esos casos.

Por último, se explica cómo toda esta labor se traduce en información que posibilite la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión pública y los análisis para la evaluación que favorezcan una mejor toma de decisiones.

Este documento se enfoca exclusivamente a la atención de primera instancia. La labor de la Oficina de Información Pública, adscrita a la DGQYO, es abordada en el Modelo de transparencia y acceso a la información pública;¹ lo concerniente a la investigación de la queja y su resolución se aborda en el Modelo de investigación,² mientras que la labor de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones se encuentra en el Modelo de seguimiento,³ cada uno de los cuales es tratado en sendas publicaciones. Todos ellos, en conjunto, integran el Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos que fue puesto en práctica en la CDHDF a partir de octubre de 2001.

¹ CDHDF, *Modelo de transparencia y acceso a la información pública de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2009.

² CDHDF, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, México, CDHDF (Serie Documentos Oficiales, núm. 10), 2008.

³ CDHDF, *Modelo de seguimiento de recomendaciones*, México, CDHDF (Serie Documentos Oficiales, núm. 8), 2005.

Introducción

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.⁴ De esta forma, la igualdad en dignidad y derechos, así como la libertad, son aspectos inherentes al ser humano. Ésta es la premisa básica de los derechos humanos.

A fin de reconocer y salvaguardar los derechos humanos, se considera que éstos poseen cinco características: Estado democrático de derecho, universalidad, transnacionalidad, irreversibilidad y progresividad.⁵

Los derechos humanos sólo pueden estar vigentes en un *Estado democrático de derecho*, esto es, con una autoridad responsable de protegerlos, electa por la sociedad de acuerdo con las reglas socialmente consensuadas a través de instituciones representativas.

Los derechos humanos son *universales*: todas y cada una las personas poseen los mismos derechos en cualquier espacio o tiempo. Toda persona o autoridad, sea del país que fuere y en cualquier lugar, está obligada a reconocer y, en el caso de la autoridad, a proteger los derechos de todas y cada una de las personas; esto es su *transnacionalidad*.

Los derechos humanos son reconocidos por el pleno de la comunidad humana en su instancia máxima de representación, que es la Asamblea General de las Naciones Unidas. Una vez que los seres humanos hemos reconocido cuáles son nuestros derechos como tales (*inherencia*), nadie puede dejar de atenderlos y ninguna autoridad puede ir en contra de su protección y salvaguarda. A eso se refiere la *irreversibilidad* de los derechos humanos.

De esta manera, ante el reconocimiento de derechos inherentes a los seres humanos, no existe posibilidad de anularlos en el futuro. Por el contrario, siempre existirá la tendencia a que los derechos humanos tengan un mayor significado o adquieran mayor variedad. La *progresividad* de los derechos humanos es el resultado de las cambiantes condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales en que se desarrollan las comunidades humanas.

Otro elemento que se considera característico de los derechos humanos, además de los ya mencionados, se refiere a la *integralidad*. No es posible concebir un estatus de salvaguarda

⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 1, en CDHDF, *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos*, vol. 1, México, CDHDF, 2006, pp. 13-17.

⁵ Pedro Nikken, “El concepto de los derechos humanos”, en *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

de los derechos humanos si no se concibe el disfrute de todos aquéllos aceptados como tales; la restricción de uno de ellos vulnera la dignidad de las personas. Contar con un empleo, con servicios de salud y un medio ambiente limpio no puede ser un baremo de aceptabilidad si no se cuenta con la posibilidad de la participación política libre en un Estado democrático. Es el mismo caso de contar con un Estado democrático limitado por los niveles de pobreza que hacen restrictivo el derecho a la salud o al debido proceso. De esta manera, la defensa de los derechos humanos debe atender necesariamente la observación del ejercicio pleno de los derechos humanos de manera integral.

El desarrollo de las sociedades a través del aumento de su riqueza, el avance del conocimiento científico y tecnológico, y el establecimiento de nuevas normas y formas de organización social, hacen factible una más amplia gama de derechos, extienden el nivel de bienestar para los miembros de la comunidad y dan contenidos más precisos a la dignidad humana.⁶ Por ello actualmente ya hablamos de “vivienda digna y decorosa”, “derecho al desarrollo” o “derecho a un medio ambiente limpio”. En la actualidad reconocemos que las mujeres, las niñas y los niños, las personas adultas mayores, las comunidades indígenas, los trabajadores migrantes y la población con discapacidad poseen derechos que hace apenas cien años no eran considerados siquiera.

Desde esta perspectiva, el reto de un organismo público defensor de los derechos humanos es una tarea inconmensurable. Contribuir a la construcción y consolidación de un Estado democrático de derecho; salvaguardar los derechos de todos los seres humanos; coadyuvar para que sean reconocidos en cualquier lugar o momento; vigilar que algunos derechos humanos no sean menoscabados ni ponderados como de mayor importancia en relación con otros; y pugnar por ampliar las aspiraciones a una calidad de vida acorde con la dignidad de las personas, son tareas que deben persistir en cada acción que emprenda, cada día y en todo momento, la institución encargada de ello. De ahí la necesidad de que los organismos públicos defensores de derechos humanos adopten criterios, modelos y procedimientos acordes con el desarrollo permanente de los derechos humanos.

El presente documento muestra la forma en que la CDHDF ha implementado un modelo de atención a las personas orientado a satisfacer las características esenciales de la defensa de los derechos humanos, de acuerdo con los criterios descritos en los párrafos anteriores.

⁶ El desarrollo tecnológico es un buen ejemplo de ello. Hace cien años contar con refrigerador o agua potable en la vivienda se hubiera considerado un lujo, sin embargo, ahora es una condición básica para un hogar que atiende la dignidad de las personas que lo habitan.

En él se da cuenta de la etapa inicial del procedimiento, esto es del momento en que las personas hacen del conocimiento de la Comisión hechos que pudieran derivar en violaciones a los derechos humanos. Esta etapa corresponde a las acciones de prevención, a la recepción de la queja, su admisión y valoración, la cual compete de manera primordial a la DGQYO. Otra línea de acción de esta Dirección corresponde a la Oficina de Información Pública, cuya materia de trabajo no es la queja sino la solicitud de información; por ello, esta labor se detalla en un modelo específico.⁷

Después de que la persona ha sido atendida y se observan elementos para admitir la interpelación como una queja, la labor de investigación de ésta hasta su resolución corresponde a las visitadurías generales, cuyo modelo se aborda en otro documento.⁸ El seguimiento de las recomendaciones emitidas y de los procedimientos de responsabilidad derivados de las investigaciones emprendidas por la CDHDF corresponde a otra etapa que está a cargo de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES).⁹

Las tres etapas (conocimiento de los hechos, investigación y seguimiento de recomendaciones) integran el Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos. A su vez, este Programa se coordina con el Programa de Promoción, Educación y Difusión de los Derechos Humanos y con el Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo Administrativo para conformar el Modelo Institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Esquema 1. Modelo Institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



⁷ CDHDF, *Modelo de transparencia y acceso a la información pública de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, op. cit.

⁸ Cfr. CDHDF, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, op. cit.

⁹ Cfr. CDHDF, *Modelo de seguimiento de recomendaciones*, op. cit.

El presente documento está dirigido principalmente a las personas que laboran en la defensa de los derechos humanos, ya sea en el ámbito público o en el social. En él se exponen los procesos organizativos para la atención de las personas que acuden a la CDHDF para dar a conocer una problemática, así como los resultados esperados. Por ello, este documento puede ser una contribución para la construcción de organismos públicos defensores de derechos humanos en permanente transformación. Asimismo, aporta elementos para hacer de esta labor una tarea que se extienda a los ámbitos de gobierno, así como para la rendición de cuentas ante la ciudadanía y los organismos sociales.

I. Modelo de Gestión

La labor de la CDHDF se rige por seis ejes que orientan todas y cada una de sus acciones, y son los siguientes:

1. Autonomía

Es de primordial importancia que la labor de la CDHDF asegure su independencia con respecto a las otras instancias del poder público. Aunque resulte obvio, es importante ponerlo siempre en evidencia: la labor que realiza un organismo público defensor de derechos humanos debe garantizar que el poder público al que supervisa no interfiera o ponga en duda sus resoluciones.

De esta manera, la labor de la Comisión está orientada a atender a las personas que acuden a ella para interponer una queja o para solicitar orientación y apoyo. Ante la omisión o acción de las instituciones del Estado que vulneran los derechos humanos, este organismo estará siempre del lado de las víctimas, de manera que: 1) procure que no se consuma la violación a los derechos humanos, o que sea restituido de manera inmediata el disfrute de los derechos vulnerados; 2) se promueva la sanción a los responsables, y 3) pueda incidir para que la autoridad realice las acciones necesarias para que el acto violatorio no ocurra nuevamente.

2. Ciudadanización

La lucha histórica de la ciudadanía para lograr mejores condiciones de vida y una sociedad democrática es lo que dio origen a la preeminencia de los derechos humanos como medio y fin de las sociedades. De esta manera, los organismos públicos defensores de derechos humanos son los depositarios del interés de la comunidad humana y el logro más evidente de esta lucha. Por lo tanto, es fundamental mantener siempre vigente la participación de la ciudadanía y de los organismos de la sociedad civil.

En el ámbito de la atención y la orientación, significa promover y consolidar el ejercicio de derechos por parte de quienes integran a la sociedad, y ejercer un papel activo a favor de

las víctimas. Esto obliga al mayor acercamiento posible con la ciudadanía para promover los servicios de la Comisión, así como a la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) junto con las cuales sea posible otorgar un servicio más eficiente.

3. Profesionalización

Con este eje rector, la CDHDF procura que las personas encargadas de atender a las y los peticionarios sean aquéllas mejor preparadas y con la vocación suficiente para garantizar un servicio de calidad, eficaz y eficiente.

De esta forma, la pertenencia al Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) es una garantía para la ciudadanía. En cuanto a la calidad del servicio otorgado, se valora la permanencia en el mismo. De esta forma, el mérito descansa en la atención a las y los peticionarios.

4. Integralidad

Propone que las acciones de la Comisión atiendan y promuevan la vigencia de todos los derechos humanos para que las personas los ejerzan plenamente.

Desde esta perspectiva se establece que la vocación de la atención está orientada a atender el problema planteado por la o el peticionario, lo cual no siempre se traduce en una queja. Por ello, la atención no ha cumplido su objetivo cuando determina si la problemática planteada es del ámbito de competencia de la CDHDF, sino cuando ha establecido las acciones pertinentes para que el problema planteado por la o el peticionario sea atendido de manera integral: puede ser interponiendo la queja y, cuando procede, orientar a la o el peticionario para que acuda ante las instancias competentes en aquellos aspectos en que la CDHDF es incompetente, o cuando se ha solicitado la cooperación de otras instituciones (públicas, privadas o de carácter social) que pudieran coadyuvar en la solución. En conclusión, se cumple el objetivo de la atención cuando la o el peticionario recibe una respuesta que le permite enfrentar la situación planteada.

5. Estándares internacionales

Es una exigencia permanente en la labor de la Comisión el incorporar los instrumentos internacionales para la defensa y protección de los derechos humanos. Este eje parte de la

convicción de que, aunque la comunidad humana representada en los organismos multilaterales internacionales ha reconocido los derechos de las personas, la normatividad interna puede estar limitada o incluso ser la menos adecuada para atender las aspiraciones de todos los seres humanos.

De esta manera, la intervención ante la autoridad no contempla sólo sus atribuciones reglamentarias, sino sobre todo las responsabilidades asumidas por el Estado mexicano ante instancias internacionales, siempre desde la perspectiva del principio en favor de las personas¹⁰ para el pleno disfrute de sus derechos de manera integral.

En esta función son fundamentales los compromisos adquiridos en la Declaración y Programa de Acción de Viena,¹¹ a partir de los cuales el Estado mexicano se obliga a la salvaguarda de los derechos humanos y a la implementación de medidas para tal fin; y los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París),¹² acerca de los organismos públicos defensores de los derechos humanos.

6. *Transparencia y rendición de cuentas*

Todas las tareas y acciones institucionales de la Comisión deben ser visibles y auditables.

Todas y todos los integrantes del servicio público, del ámbito que sea, deben estar conscientes de que cada una de sus acciones están sujetas a supervisión y deberán rendir cuentas de las decisiones, sustentar las resoluciones que hayan determinado y comunicarlas a la persona objeto de la atención. Asimismo, deberán considerar que las tareas que se realizan cotidianamente deberán ser informadas a la sociedad, pues éstas son financiadas con recursos públicos y sus atribuciones las otorga el orden público.

¹⁰ Principio *pro persona*, conocido como *principio pro homine*. Cfr. Humberto Henderson, “Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del *principio pro homine*”, en *La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Unión Europea, 2005, pp. 37-66.

¹¹ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, OACNUDH, 25 de junio de 1993, disponible en <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)>, página consultada el 15 de enero de 2009.

¹² Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), National Human Rights Institutions Forum, marzo de 1992, disponible en <<http://www.nhri.net/pdf/ParisPrinciples.spanish.pdf>>, página consultada el 15 de enero de 2009.

Todas y cada una de las personas que laboran en la CDHDF, estén o no adscritas al Servicio Profesional en Derechos Humanos de cualquier nivel jerárquico, deben contemplar estos seis ejes en cada una de las labores que emprendan.

Este documento muestra el proceso mediante el cual la atención y la orientación a las y los peticionarios dan concreción a estos seis ejes del Modelo de Gestión, del que se derivan los manuales y los lineamientos de trabajo para que la organización e implementación de las acciones respondan a lo establecido en él. Sus reformas y adecuaciones futuras deberán atender al cumplimiento del principio *pro persona*.¹³

¹³ Este principio, conocido como *principio pro homine*, es un axioma de interpretación que señala que ante cualquier vacío legal o diferendo entre las atribuciones de la autoridad y los derechos de los gobernados, prevalecerá aquella resolución que favorezca la aplicación de: 1) la norma más protectora de derechos; 2) la norma más favorable a la persona, y 3) la interpretación con el sentido de mayor protección de los derechos de las personas. *Cfr.* Humberto Henderson, *op. cit.*

II. Consideraciones preliminares de la atención

La persona es el centro de la atención. El personal adscrito a la Dirección General de Quejas y Orientación de la CDHDF entiende que toda persona que acude a esta institución debe recibir un servicio. Independientemente de que el problema que plantee sea o no del ámbito de atribución de la Comisión, se deberá aportar una respuesta a la problemática planteada. En caso de que, ante los hechos expuestos, no procediera la intervención de este organismo de acuerdo con sus atribuciones, se dará la orientación acerca de las instituciones competentes; si la CDHDF está en posibilidad de dar a conocer el caso presentado ante la autoridad correspondiente, así se hará.

De esta manera, la atención se centra en la persona y no en el expediente. En términos prácticos, esto se traduce en que no basta cubrir y atender los procedimientos adecuados para la documentación de la intervención, sino que además éstos deben ser pertinentes para que la persona conozca las características del problema que plantea y las alternativas de solución, en caso de que las haya; o bien, el proceso que su apelación seguirá, ya sea como queja ante esta Comisión, como una orientación e incluso como una canalización ante las instancias competentes.

Especial atención deben recibir aquellas personas que, por condiciones temporales o permanentes de carácter físico o psicológico, se encuentran impedidas para hacer ejercicio pleno de sus derechos y, por lo tanto, para expresar su voluntad de enfrentar el proceso que derivará de la intervención de la CDHDF. Hablamos, por ejemplo, de casos donde las personas han sido violentadas física o psicológicamente, en que padecen una discapacidad física o mental permanente, o aquellos en que la condición de edad, sexo, origen étnico, situación económica o cualquier otro aspecto de las personas, las ubica en situaciones de alta vulnerabilidad a la discriminación o inadecuada atención por parte de las instancias o autoridades competentes.

Resulta fundamental que todo el personal encargado de atender a las personas muestre vocación de servicio. Éste es el fin último de la labor de la Comisión: otorgar un servicio de calidad, eficaz y eficiente. El servicio que se otorgue debe considerar que la mejor atención implique la menor inversión de tiempo por parte de las personas que acudan a nuestras oficinas, o ante quienes acudamos en los lugares donde suceden los eventos denunciados. Los

procedimientos deben ser sencillos, expeditos, claros y otorgados en un ambiente de mutuo respeto.

Al igual que el ejercicio de todo derecho humano, la atención a una persona no puede ir en demérito de la atención a otras ni puede poner en riesgo la seguridad, la integridad o el ejercicio de los derechos de las demás personas o de quienes laboran en la Comisión. El personal a cargo de la atención de las y los peticionarios debe saber cómo implementar las medidas más adecuadas para que prevalezca esta indicación. No obstante, incluso en esa situación, la atención nunca será restringida: deben ser encontradas las mejores condiciones de servicio.

La labor de defensa de los derechos humanos es una tarea permanente que debe adquirir una dinámica activa, antes que pasiva; por ello, está orientada principalmente a la prevención. Basta con que exista la convicción de que pudieran suceder eventos que violenten los derechos humanos de las personas para que se justifique la intervención de la Comisión. Existe un monitoreo sistemático y permanente para la prevención; así, tanto la intervención de las personas que acuden a esta Comisión como el monitoreo de los medios de comunicación son fuentes de información que deben ser valoradas constantemente para observar aquellos casos que pudieran poner en riesgo el ejercicio pleno de los derechos humanos en esta ciudad.

A continuación se describen las acciones que se realizan en la prevención y vigilancia; en la atención a peticionarias y peticionarios, en la tramitación de la queja y su admisibilidad, en la orientación, y en lo concerniente al Centro de Información.

III. Acciones de prevención y vigilancia

Las acciones de prevención y vigilancia que realiza la DGQYO se integran por gestiones a partir del conocimiento de hechos, y comprenden las tareas de envío de medidas de actuación inmediata, actuaciones *in situ*, apoyo en audiencias públicas, solicitudes de colaboración institucional o denuncia, y divulgación.

1. Gestiones a partir del conocimiento de hechos

La labor de defensa de los derechos humanos implica una tarea sistemática de monitoreo a efecto de prevenir la consumación de violaciones por acción u omisión de la autoridad. Para ello se deben llevar a cabo acciones adicionales a la comparecencia de las personas que denuncian hechos presuntamente violatorios de derechos humanos. Basta con tener conocimiento de situaciones de riesgo para que inicie la intervención de las y los defensores de derechos humanos. En este sentido, se realizan labores de monitoreo permanente de medios de comunicación masiva y de cualquier otra vía que aporte información suficiente para iniciar tareas de prevención.

REVISIÓN DE SÍNTESIS

La función de revisión de la síntesis y notas de medios de comunicación implica tener diariamente conocimiento de sucesos o hechos de la competencia legal de la CDHDE, relacionados con actos de autoridad que, en su caso, pudieran constituir violaciones a derechos humanos.

A lo largo del día, gracias al apoyo de la Dirección General de Comunicación Social (DGCS), la Comisión se mantiene constantemente informada de noticias sobresalientes y de acontecimientos dados a conocer en los medios de comunicación.

La síntesis y las notas de medios constituyen el compendio de aquella información que es importante considerar para mantener contacto con la vida diaria de la ciudad de México. A través de ellas, también se conocen las actividades que se desarrollan en la sociedad civil, gobierno, movimientos político-sociales, etc., relacionadas con los temas relevantes para la ciudad y que están vinculados con los derechos humanos.

Es importante estar informados(as) de los sucesos que acontecen diariamente. Ello permite tener una adecuada capacidad de respuesta en caso de que exista alguna llamada telefónica o se presente alguna persona a exponer hechos relacionados con los ya abordados en los medios de comunicación, así como contar con los elementos necesarios para brindar una mejor atención en caso de detectar posibles violaciones a derechos humanos.

La información recabada acerca de hechos o sucesos en los que presuntamente intervienen las autoridades del Gobierno del Distrito Federal determina, según cada situación en particular, la estrategia para la atención y el seguimiento del caso.

La actividad de revisión de síntesis se realiza mediante dos modalidades. La primera consiste en hacer, diariamente y a primera hora, la lectura y análisis de todas las notas que forman parte de la página web de la DGCS para seleccionar las que pudieran dar lugar a la intervención de la CDHDF. La segunda es a partir de la información que a lo largo del día remite esta dirección general.

Cada nota requiere de una atención distinta, ya sea establecer contacto inmediato con la autoridad involucrada (gestión con autoridad), el envío de medidas preventivas, o la notificación de los hechos a la Visitaduría General correspondiente. Puede ocurrir que todas las acciones se deban hacer en un mismo caso, dada la gravedad de la situación. De ser así, cuando se remite la información a las visitadurías generales, las acciones pueden ser de diferente naturaleza, ya sea para que se considere como aportación en los expedientes de queja que están en investigación (por contener elementos que puedan incidir en la integración o determinación del expediente), o –en caso de que la nota no tenga relación con investigación alguna– para que sea valorado el inicio de una investigación de oficio por presuntas violaciones a los derechos humanos.

LLAMADAS ANÓNIMAS

La CDHDF no podrá conocer de quejas anónimas,¹⁴ esto constituye una causa de improcedencia de la queja. Sin embargo, es posible que en algunas ocasiones las personas prefieran omitir sus datos de identificación; en estos casos el principio *pro persona*¹⁵ determina la intervención de la Comisión. Tener conocimiento de hechos que estén colocando en riesgo a alguien implica una responsabilidad; por ello, mientras sea posible la identificación y localización de las personas presuntamente agraviadas, se realizan las acciones pertinentes que

¹⁴ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 30; y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 90.

¹⁵ Véase n. 13.

den seguridad sobre las condiciones de éstas. Debe establecerse contacto con ellas, así como con las autoridades que estén involucradas o pudieran coadyuvar para informar con respecto al caso. Dependiendo la naturaleza de los hechos, es posible dar lugar a diversas gestiones para la atención del asunto. Puede derivar en una visita al lugar de los hechos, recabar información, e incluso remitirla para que las visitadurías generales valoren el inicio de una investigación de oficio.

PETICIONES DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Las peticiones de los diferentes medios de comunicación también constituyen un mecanismo mediante el cual la CDHDF tiene conocimiento de hechos en los que es posible que tenga intervención. En algunos casos se trata de conflictos entre particulares, pero en otros alguna autoridad está involucrada y es posible que haya incurrido en una acción u omisión que vulnere los derechos humanos de las personas. En estos casos se establece contacto con quien denuncia o con quien comunica con el objeto de obtener información más precisa que permita determinar el nivel de intervención institucional.

OTRAS VÍAS

Es posible que la CDHDF tenga conocimiento de hechos por otras vías (la Oficialía de Partes de la Comisión, el correo postal, el electrónico, de manera personal o telefónica), los cuales, por alguna razón, no son expuestos ante las autoridades competentes pero sí ante esta institución.

Si del análisis de los hechos se desprenden situaciones que coloquen en riesgo la vida, la seguridad jurídica, la integridad psicofísica o los bienes de una persona, pero donde están involucrados particulares, se generan acciones para que las autoridades que puedan y deban intervenir tengan conocimiento y, en el ámbito de su competencia, protejan y garanticen los derechos de las víctimas. En caso de situaciones que no ameriten tratamiento urgente, se da la orientación correspondiente, ya sea de manera personal, telefónica o por escrito.

2. Actuación inmediata

La CDHDF tiene un papel activo en la defensa y protección de los derechos humanos. Tiene un deber de actuación inmediata cuando existe convicción, desde la perspectiva de los derechos humanos, de que pudieran ocurrir daños graves a las personas. Con el fin de evitar que ocurran tales daños o para solicitar la intervención inmediata de la autoridad, se emiten medidas precautorias o preventivas, así como peticiones de intervención.

MEDIDAS PRECAUTORIAS

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece como facultades del presidente y de las visitadurías generales “solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes que se tomen todas las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones a derechos humanos denunciadas o reclamadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser precautorias, de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto”.¹⁶ Durante el horario de guardia, la DGQyO es el área responsable de la solicitud de medidas precautorias a las autoridades del Distrito Federal.¹⁷

Tal como se establece para la solicitud de medidas cautelares y provisionales por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁸ (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁹ (Corte IDH), para el envío de una medida precautoria la CDHDF valora que el caso sea grave y que requiera la intervención urgente de la autoridad para evitar daños irreparables a las personas cuando se ha vulnerado o está en peligro cualquiera de los derechos humanos.

Además de esta valoración, los casos en que la CDHDF envía invariablemente medidas precautorias son cuando está en peligro la vida, la libertad, la salud, la integridad personal (física o psicológica), la seguridad (personal o jurídica) y el patrimonio, así como cuando están en riesgo personas que pertenecen a algún grupo en situación de vulnerabilidad.

Es importante señalar que, como lo establece el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el envío de tales medidas y su adopción por parte de las autoridades no constituyen prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.²⁰ Esto es fundamental porque el organismo está reaccionando en el momento en que conoce de un hecho grave y urgente con base en la información que está obteniendo, independientemente de la

¹⁶ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 39.

¹⁷ Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 35 *bis*, fracción x. El horario de guardia es de lunes a viernes de 18:00 a 9:00 horas, así como los sábados, domingos y días festivos las 24 horas.

¹⁸ OEA-CIDH, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Comisión en su 109º periodo extraordinario de sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000, Título II. Procedimiento, Capítulo I. Disposiciones generales, artículo 25. Medidas cautelares, 1.

¹⁹ OEA-Corte IDH, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Corte en su LXI periodo ordinario de sesiones celebrado del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2003, Título II. Del proceso, artículo 25. Medidas provisionales, 1.

²⁰ Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 25. Medidas cautelares, 4.

investigación que se hará posteriormente en las visitadurías generales sobre el fondo del asunto.

MEDIDAS PREVENTIVAS

La mayoría de las medidas precautorias que se solicitan desde la CDHDF se generan a partir de la denuncia de una presunta violación a los derechos humanos; sin embargo, también surgen en los casos donde no hay un expediente de queja, ya sea porque aún no se constata ninguna violación a los derechos humanos, o porque aún no se recibe la queja correspondiente, pero alguna información aporta indicios de que pudiera existir el riesgo de que se produzca. A este tipo de medidas que se envían exclusivamente desde la DGQyO se les ha denominado medidas preventivas.

Una vez que éstas son remitidas, y en atención al desarrollo de los eventos, existen dos alternativas: una consiste en remitir la información a las visitadurías generales para que valoren el inicio de una investigación de oficio; la otra es dar seguimiento a los sucesos, mientras no den lugar a la apertura de un expediente de queja.

PETICIONES DE INTERVENCIÓN URGENTE

Para el caso de las autoridades federales o estatales respecto de las cuales no se tiene competencia, pero sí la obligación de enterar sobre una violación concreta o el peligro de que ésta se produzca, la CDHDF envía peticiones de intervención urgente;²¹ en los casos de violaciones a los derechos humanos, la CDHDF también remite la queja a los organismos públicos defensores de los derechos humanos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos o a la comisión estatal que corresponda) para su tramitación.

Cuando hay trascendencia nacional de un evento en el cual pudieran darse violaciones a derechos humanos; se vean afectados los derechos de varios sectores de la población; existan condiciones de vulnerabilidad de la parte agraviada (incomunicación, inmovilidad, privación de la libertad, presuntos desaparecidos, ubicación geográfica); hubiese consecuencias irreversibles o previsibles si se conservara o prevaleciera el estado actual de las cosas; o se reciba una solicitud o petición expresa de intervención, la CDHDF toma conocimiento de los hechos, analiza la naturaleza del caso y, atendiendo al ámbito de la competencia (local o federal), comunica los hechos tanto a las autoridades que deben intervenir para la preven-

²¹ Aun cuando no existe reglamentación sobre esta solicitud, la CDHDF ha empleado esta estrategia de manera excepcional con el fin de que las autoridades correspondientes puedan intervenir de manera oportuna en los asuntos que son de su competencia.

ción de una posible violación a los derechos humanos, como al organismo público defensor de derechos humanos al que le corresponde atenderlos.

Mediante esta intervención se comunica a una autoridad federal o estatal la gravedad de una situación concreta a fin de que, en el ámbito de su competencia, establezca medidas precautorias que impidan o detengan la violación a los derechos humanos.

PROCEDIMIENTO

En cuanto al procedimiento a seguir, las medidas precautorias deben solicitarse a las autoridades competentes inmediatamente después de tener conocimiento de los hechos a fin de que la intervención sea oportuna. Para ello generalmente se hace una gestión telefónica con la autoridad,²² además de la entrega física del documento.

Los puntos petitorios deben ser precisos, susceptibles de cumplimiento en el plazo que se establezca y dar respuesta efectiva a las necesidades de las personas beneficiadas por las medidas.

La CDHDF puede pedir a la autoridad que no haga nada que impida el ejercicio pleno de los derechos de las personas, que evite hacer algo que propicie la violación a los derechos humanos, o que deje de hacer aquello que está violentando los derechos humanos o poniendo en riesgo a las personas.

El contenido de los puntos petitorios dependerá del tipo de medida y del caso particular. Sin embargo, de manera general, deben exigir que se respeten los derechos humanos, que cese la violación o se tomen medidas en caso de riesgo, que se evite causar daños de difícil reparación, y que las personas beneficiadas por las medidas sean atendidas.

También se debe establecer correctamente el plazo que se da a la autoridad para que dé respuesta a los puntos petitorios, el cual dependerá de la gravedad y urgencia del caso. Para este tipo de medidas el plazo puede ser de 48 horas, pudiendo ser reducido de acuerdo con las necesidades y naturaleza de cada asunto. Para el caso de una o un presunto desaparecido o una intervención en la que esté en riesgo la vida o la integridad psicofísica de una persona, el plazo pudiera ser mucho menor, en el entendido de que en ese tiempo la autoridad deberá comunicar qué acciones está realizando para la atención de las medidas solicitadas, lo que no implica necesariamente la solución del caso, sino tener la certeza de que la autoridad ha implementado las acciones pertinentes para atender el problema.

²² Dependiendo del caso, también se pueden hacer otro tipo de diligencias, como consultas con las y los peticionarios u otras organizaciones, mantener contacto constante con las autoridades encargadas del cumplimiento de las medidas (aun cuando no se haya cumplido el plazo), etcétera.

Existen casos en que la CDHDF considera pertinente que las y los visitantes estén presentes en el lugar de los hechos para dar fe pública y servir como elemento de contención entre las autoridades y las personas. Generalmente, en estos casos las y los visitantes acuden al lugar acompañados de personal de la DGCS, quienes toman el registro fotográfico o videográfico de los sucesos.

Las medidas precautorias se dirigen a:

- Las autoridades que estén siendo señaladas como las probables responsables de incurrir en una violación a los derechos humanos, y
- Las autoridades que tengan la facultad de intervenir para evitar la consumación de la violación a los derechos humanos, impedir que se causen daños de difícil reparación a los afectados, o dar apoyo de cualquier tipo a las presuntas víctimas.

La CDHDF puede tener conocimiento de hechos violatorios de derechos humanos a partir de información en los medios de comunicación (diarios, radio, televisión o internet) a través de alguna comunicación telefónica, electrónica, personal o por escrito por parte de peticionarios(as), visitantes(as) o de otras autoridades.

En la CDHDF las medidas precautorias se solicitan mediante un escrito que se envía a las autoridades por fax para reducir los tiempos de recepción. Asimismo, se realiza una gestión telefónica para establecer un contacto inmediato con la autoridad, se entrega el escrito a ésta y se recaba el acuse de recibido.

En los horarios de guardia²³ es conveniente establecer con las instituciones acuerdos de colaboración que posibiliten la atención de las medidas urgentes que les sean turnadas. Los escritos de medidas precautorias deben contener los siguientes elementos:

- El relato claro de los hechos de los cuales se desprende el riesgo o la presunta violación a los derechos humanos;
- El fundamento jurídico establecido en los ordenamientos nacionales e internacionales;
- Los puntos petitorios, y
- Un plazo de tiempo para que se dé respuesta a los puntos petitorios.

El seguimiento de las medidas precautorias se lleva a cabo en las visitadurías generales, ya que los documentos de respuesta son elementos para la investigación y forman parte del expediente de queja.

²³ Véase n. 17.

A las medidas preventivas se les da seguimiento desde la DGQYO; en caso de que produzca una violación a los derechos humanos a raíz del evento por el cual se enviaron, se elabora la queja correspondiente que se tramitará en las visitadurías generales.

En las peticiones de intervención urgente, una vez que son comunicados los hechos tanto a las autoridades que deben intervenir como al organismo público defensor de los derechos humanos, se forma un expediente de remisión y se da trámite a la misma.

3. Actuación *in situ*

La actuación en el lugar de los hechos es una acción de prevención y vigilancia. El estar presente en el lugar y en el momento en que ocurre un hecho permite tener contacto directo con las personas agraviadas, así como con las autoridades involucradas. En algunos casos, el personal de este organismo ha participado como mediador entre las partes en conflicto, favoreciendo el diálogo y la concertación.

La presencia de la CDHDF ha inhibido en muchas ocasiones la comisión de cualquier posible violación a derechos humanos, y ayuda a salvaguardar la integridad psicofísica de las personas agraviadas al llevarlas a un lugar seguro cuando existen situaciones de riesgo.

En caso de que se inicie un procedimiento de queja o una investigación de oficio, estas intervenciones permiten recabar información que aporte elementos para la investigación.

Esta acción de la CDHDF procede en denuncias hechas por las y los peticionarios, notas periodísticas, actos que coloquen en peligro a las personas, ya sea de manera individual o colectiva, en casos de grupos en situación de riesgo (mujeres, personas indígenas, niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad permanente, jóvenes pertenecientes a *tribus urbanas*, personas en situación de calle, etcétera), y cuando se tiene conocimiento de que la persona no puede presentarse en las instalaciones de la CDHDF por causas ajenas a su voluntad. En algunos casos pudiera derivarse de una solicitud expresa por parte de la autoridad; de obsequiar la solicitud, se hará del conocimiento de la autoridad que la presencia de la Comisión en ningún momento da fe o testimonio probatorio de la adecuada actuación de la autoridad, pues su función fedataria se restringe a los procedimientos de valoración e investigación de violaciones a los derechos humanos.²⁴ En estos casos, el objetivo es testificar si fueron salvaguardados, protegidos o restituidos los derechos humanos durante la actuación de la autoridad.

²⁴ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 25.

El uso de la fe pública es la principal herramienta de la CDHDF, pues a través de ella certifica los hechos ocurridos que deberán ser asentados en el acta circunstanciada correspondiente, en la cual se hará constar la fecha, hora y lugar de la diligencia. Ésta tendrá una narración clara, ordenada y cronológica de lo ocurrido (destacando, cuando sea necesario, la hora de algún acto), con énfasis en aquellas circunstancias de acción u omisión de las autoridades involucradas que propiciaron riesgos para el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de las personas.

Cuando es necesario recurrir a este tipo de acciones, debe asegurarse la integridad física del personal; éste debe ser identificable plenamente en situaciones de conglomerados o de poca visibilidad, por lo que deben acudir con la indumentaria adecuada provista por la Comisión. Asimismo, debe asegurarse el contacto con la autoridad responsable de supervisar la situación o encargada de atender el evento. El personal, en caso de que ocurran actos violatorios de derechos humanos, debe procurar identificar a las víctimas y recabar los datos que permitan su posterior localización para integrar la investigación. En ningún momento el personal de la CDHDF podrá ser utilizado para realizar las tareas que sean atribución de la autoridad. Asimismo, el personal debe evitar que la autoridad utilice la acción de la Comisión para fundamentar sus actos. Al contrario, la presencia del personal de la Comisión tiene como objetivo conocer que no ocurran violaciones a los derechos humanos y, en caso de que se presenten, le corresponde identificar a las víctimas para defenderlas y exigir a la autoridad que restablezca de manera inmediata el pleno ejercicio de sus derechos.

En caso de que el personal de la CDHDF presencie actos u omisiones de la autoridad que impidan el ejercicio de derechos o los violenten, deberá acudir siempre de manera respetuosa ante el mando superior habilitado en las actuaciones de autoridad. Deberá entrevistarse con éste, identificarse plenamente, recabar la mayor información posible que identifique a la o el servidor público, notificarle de los hechos violatorios e instarle a que realice las acciones que impidan la violación o aquellas que restituyan el ejercicio pleno de los derechos. En caso de que la o el servidor público no atienda de manera inmediata la solicitud, el personal de la CDHDF deberá informar rápidamente a las oficinas de la institución para que intervengan las o los funcionarios públicos de mayor jerarquía. De cualquier manera, ante actos intimidatorios o elusivos por parte de las o los funcionarios públicos, deberá ser solicitado el inicio del procedimiento administrativo disciplinario por la violación a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.²⁵

²⁵ “Es deber de toda autoridad y funcionario público colaborar, en el ámbito de competencia, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal”, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 61.

4. Apoyo en audiencias públicas

Mediante esta acción la CDHDF ha buscado crear un espacio donde se pueda exponer, manifestar, informar, consultar o documentar la situación de los derechos humanos de las personas pertenecientes a ciertos grupos específicos para hacer visibles las violaciones o faltas a sus derechos humanos, gracias a la participación y testimonios de las personas. Hasta lo que va de 2009 se han realizado cuatro audiencias: con personas pertenecientes a comunidades indígenas, con personas que viven con alguna discapacidad, con personas pertenecientes a la comunidad lésbico-gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista e intersexual (LGBTI); y con el personal de la Secretaría de Seguridad Pública y Policía Judicial del Distrito Federal. En ellas participan visitadoras y visitadores, tanto de la DGQyO como de las visitadurías generales, brindando a las personas participantes la orientación correspondiente, o recabando y elaborando actas de suplencia de queja por presuntas violaciones a derechos humanos para su investigación.

5. Solicitudes de colaboración institucional o denuncia

Como ya se mencionó, la CDHDF tiene conocimiento de hechos por diferentes vías de entrada. Cuando de éstos se desprende una situación de grave riesgo para personas que pertenecen a algún grupo en condiciones de vulnerabilidad, se envía a las diversas autoridades una solicitud de colaboración, aun cuando se trate de conflictos entre particulares. Mediante este tipo de documentos se pide la colaboración e intervención de las autoridades para que, en el ámbito de sus facultades, realicen las acciones correspondientes para salvaguardar los derechos de las partes involucradas que estén en riesgo.

A través de esta intervención es posible que la autoridad inicie una investigación o se haga un procedimiento de mediación para evitar la continuación del conflicto entre los particulares. Estas acciones se han realizado en casos muy específicos, sobre todo en los que hay un mandato para la intervención de las autoridades, como en situaciones de riesgo de niñas o niños, en casos graves de mujeres que viven violencia familiar, de adultos mayores, de personas con alguna discapacidad o en situación de calle. Es importante mencionar que en todos estos casos, por el conflicto que viven las personas agraviadas, éstas adquieren en la mayoría de ellos la calidad de víctimas del delito.

La intervención de la CDHDF tiene como principal objetivo atender los hechos de manera inmediata, enterando a la autoridad de alguna situación de riesgo y conminándola a que

intervenga a la brevedad. En el documento que se elabore se deberán señalar los datos de identificación de la persona que da a conocer los hechos (si los hay, siempre y cuando no hayan solicitado la reserva de éstos). Se hace una redacción sucinta de los hechos, señalando con precisión en qué consiste el acto que está colocando en riesgo a la persona agraviada; se motiva y fundamenta la petición, aclarando que la Comisión carece de facultades legales para conocer del caso, ya que se trata de una situación de conflicto entre particulares, de ser el caso. Se exhorta a la autoridad competente de conocerlos a asumir su responsabilidad y cumplir con su mandato legal, mencionándole que, en caso de no intervenir o de que sus acciones no fueran efectivas, su omisión o acción ineficaz en la protección de los derechos de las personas involucradas darían lugar a una violación a los derechos humanos.

Finalmente, se establecen los puntos de colaboración muy específicos y siempre tendientes a abordar los hechos origen del agravio, y se solicita a la autoridad que informe a la Comisión el resultado de sus gestiones con la finalidad de dar seguimiento al asunto hasta su total atención.

6. Divulgación

A través de las publicaciones, la CDHDF promueve y difunde temas relevantes en materia de derechos humanos, así como el trabajo que ésta realiza y la modalidad de abordaje de los diferentes temas. Asimismo, por medio del material de divulgación se promueve la adopción de estándares internacionales en materia de salvaguarda de los derechos humanos en el Distrito Federal.

La Comisión cuenta con un Comité Editorial que crea y aprueba los criterios y lineamientos para la elaboración y aprobación de las publicaciones; también cuenta con un Comité Externo cuya labor es analizar las obras que la CDHDF publica. El Comité Editorial tiene una normatividad interna que regula sus funciones, así como los requisitos que deben cubrir las publicaciones de la CDHDF, mismas que se planean a través del Programa Editorial Anual (PEA).

Cada publicación es propuesta por las diferentes áreas que conforman la CDHDF, dependiendo de los temas específicos que atiende cada una de éstas o cuando se considera que existen temas coyunturales de interés para la población en materia de derechos humanos. Las obras se aceptan y aprueban de acuerdo con el presupuesto y los intereses institucionales apegados a las líneas programáticas a atender anualmente.

La DGQYO elabora trimestralmente el folleto *Por tus derechos*, material de divulgación que acerca la orientación sobre temas específicos a diversos sectores de la población. Fue pensado y diseñado para el público en general y busca atender las problemáticas recurrentes sobre temas que no son competencia de la Comisión. Este folleto presenta un lenguaje sencillo y accesible, y cada una de sus secciones proporciona información actual sobre el tema que se aborda. “¿Sabías que...?” es una sección con breves notas que mencionan las acciones de la CDHDF. “¿Qué hacer en caso de...” expone las alternativas que se pueden realizar en caso de tener un problema con respecto al tema que trata la publicación. En “En tu propia voz” se registran opiniones de peticionarias, peticionarios y visitantes a la CDHDF. La sección “Mi derecho humano es...” menciona la normatividad interna e internacional que el Estado debe observar para dar cumplimiento a sus obligaciones en materia de derechos humanos. “En tu apoyo” refiere una serie de organismos públicos o privados que trabajan en el tema. “Defensoras y defensores” menciona personalidades u organismos que se han destacado por sus aportaciones o trabajo en el área. Por último, el “Espacio para niños y niñas” contiene actividades lúdico-educativas pensadas para la población infantil.

El folleto *Por tus derechos* es también un medio para promover una cultura en materia de derechos humanos y el contacto de la CDHDF con la sociedad, principalmente del Distrito Federal. Informa a la ciudadanía sobre las funciones y temas de interés de la CDHDF, hace llegar información a la población que tiene menos posibilidades de acceder a ella por otros medios y difunde la posición de la CDHDF en temas vigentes y de relevancia en materia de derechos humanos.

La DGQYO también ha participado con diferentes artículos para la revista *DFensor*, órgano oficial de difusión de la CDHDF; e incluso el presente texto es una aportación a la divulgación de las acciones que realiza la CDHDF en la defensa y protección de los derechos humanos.

IV. Atención a peticionarias y peticionarios

Anualmente, a través de la DGQyO, la CDHDF da atención aproximadamente a 35 mil personas (por medio de los servicios personales, de atención telefónica y otros), las cuales tienen diversas demandas que pueden derivar en hasta 40 mil servicios. Su primer contacto es con el equipo de visitadoras orientadoras y visitadores orientadores, en quienes depositan su confianza al buscar una solución a sus problemas. En este sentido, el personal encargado de la atención debe ponerse del lado de la solución y no convertirse en un factor que se agregue al problema de las personas, ya sea ocupando un tiempo excesivo de parte de quienes vienen, sometiéndoles a trámites innecesarios, o incluso dando falsas expectativas.

Las y los peticionarios pueden formular sus planteamientos de manera personal, telefónica, electrónica y por escrito, lo que hace necesario establecer diversas modalidades de atención que puedan cubrir las diferentes vías mediante las cuales las personas solicitan la defensa de sus derechos humanos.

Las características de las personas que acuden a solicitar la intervención de la CDHDF son un elemento primordial a considerar para el diseño de la organización y las modalidades de atención, así como del personal que labora en la DGQyO, el cual debe especializarse en los principales temas que se abordan y la manera en que deben atenderse. El personal requiere de habilidades y conocimientos específicos, los cuales deberán estar contemplados en el perfil de cargos y puestos, así como en los indicadores de evaluación del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

Los estándares de calidad en la atención de las y los peticionarios (lineamientos, especialización y tramos de control), incluida la organización del personal (horarios escalonados para atender todos los días del año, las 24 horas, atención personal y telefónica separada, unidades desconcentradas, equipo multidisciplinario), deben entenderse en función de los objetivos que tiene la CDHDF, del papel de las y los defensores, de las expectativas que se crean en su entorno, y de las características de quienes acuden a solicitar la intervención de la Comisión.

Algunas de las personas que solicitan apoyo de la CDHDF no refieren situaciones de violación a sus derechos humanos o una problemática específica, pero sí viven una situación emocional difícil; en otros casos se trata de personas con problemas de salud mental que

han vivido experiencias conflictivas en otras instancias, por lo que buscan la atención de la Comisión.

Al haber detectado esta situación, la CDHDF creó un área de primer contacto, la Unidad de Recepción y Trabajo Social (URTS), que recibe a estas personas y las apoya mediante el acompañamiento y canalización a diversas instancias, estableciendo contacto (en los casos que sea posible) con la familia o red social de apoyo (familia, amistades, personas conocidas, etcétera), y buscando una mayor certeza de que la intervención consiga atender, de una manera más adecuada, las necesidades expuestas o detectadas.

Esta labor especializada está orientada a otorgar un servicio integral a estas personas, por lo que su situación de vulnerabilidad temporal o permanente no debe ser un impedimento para el ejercicio de sus derechos. En nuestro caso, se pretende que la persona interponga su queja y sea atendida en condiciones de igualdad, atendiendo a su situación especial pero no excluyéndola de su calidad ciudadana por el hecho de sufrir una discapacidad, ya sea física o mental. Por el contrario, esta línea de trabajo remarca un aspecto de avance en materia del pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas que padecen una enfermedad mental o una situación de crisis que les impide atender adecuadamente su propia seguridad.

1. Las peticionarias y los peticionarios

Un gran número de personas que llegan a la CDHDF han acudido antes a varias instancias en busca de solución a la problemática que plantean. Al no haber encontrado respuesta presentan un desgaste psicoemocional y económico, así como la falta de credibilidad en las instancias gubernamentales, de ahí que vean a este organismo, en muchas ocasiones, como la última opción.

De manera general, las personas desconocen a ciencia cierta la competencia de la CDHDF, pero la forma en que la perciben, como un organismo protector de los derechos humanos, las lleva a depositar su confianza en este lugar, donde esperan que se escuche su inconformidad y entiendan su desesperación ante las situaciones vividas, e incluso puedan encontrar alternativas de solución.

La mayor parte de las personas que acuden a la CDHDF pertenecen a grupos sociales de alta vulnerabilidad: son las mujeres quienes acuden en mayor proporción, y más aún aquellas encargadas de la jefatura del hogar. Un indicador de que la población que acude corresponde a sectores en situación de vulnerabilidad es la proporción relacionada con el empleo: el índice de desocupación laboral triplica al que reportó la autoridad en la entidad en 2008.

Asimismo, otros grupos vulnerables que acuden a la Comisión con mayor frecuencia son: personas adultas mayores, personas con discapacidad permanente y personas indígenas.²⁶ De esta manera, los problemas por los que acuden a la CDHDF son aquellos que en ese momento son urgentes y muy específicos; sin embargo, existen otros más graves que subyacen en sus condiciones de vida (pobreza, abandono, violencia, discriminación, etcétera).

En algunos casos, los conflictos que aquejan a las y los peticionarios, así como un historial de múltiples alternativas que no han sido eficaces para encontrar una solución, pueden originar que presenten estados emocionales alterados al momento de formular su denuncia: enojo, depresión, desesperación, conmoción, etc. Detectar esta circunstancia y diseñar una modalidad de abordaje específica previa a la determinación del nivel de intervención institucional, ayuda a que la atención que se les proporcione tenga un resultado exitoso. Esta situación será más sencilla de contener si la atención se brinda de manera personal; sin embargo, debe realizarse la misma contención cuando la petición se recibe a través de una llamada telefónica.

2. Las visitadoras orientadoras y los visitadores orientadores

En el personal de la CDHDF que está encargado de la atención a las y los peticionarios se deposita, al momento de su intervención, la expectativa que la sociedad tiene de este organismo. Todas y cada una de las personas que laboran en él son responsables de que los objetivos institucionales en materia de atención y orientación se alcancen en la práctica cotidiana, de ahí la importancia de consolidar un proceso de *formación integral* de defensores y defensoras de derechos humanos. El equipo requiere, además, estar conformado por personal profesional de diferentes disciplinas: derecho, psicología, sociología, trabajo social, pedagogía, medicina y todas aquellas profesiones y experiencias que coadyuven al desempeño adecuado de una persona dedicada a la defensa de los derechos humanos.

La creación del Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos de la CDHDF, con motivo de la implementación del SPDH, ha sido una aportación sustantiva en la capacitación de las visitadoras orientadoras y de los visitadores orientadores, favoreciendo su actualización y especialización en el conocimiento y aplicación de conceptos, doctrina y legislación en la materia. Aunado a lo anterior, también necesitan de una formación que les habilite para hacer frente a situaciones de crisis emocional, atender a per-

²⁶ Cfr. “2.4 Perfil sociodemográfico de peticionarias y peticionarios que acuden a la CDHDF”, en CDHDF, *Informe anual 2008*, vol. I, México, CDHDF, 2009, p. 218.

sonas con problemas de salud mental, mostrar sensibilidad con perspectiva de género, entender la diversidad sexual, y generar rutas de atención adecuadas a las necesidades de cada uno de los grupos en riesgo de ser vulnerados, como son personas adultas mayores, niñas, niños e indígenas, entre otros, lo que genera mayor eficacia en el servicio que otorgan.

Una formación integral permite al equipo encargado de la atención contar con las herramientas para comprender y analizar, profesional y éticamente, las problemáticas que les exponen día a día, con base en los derechos humanos y los estándares internacionales, lo cual los coloca como sujetos activos en la implementación de mecanismos de alta calidad en el servicio público.

Además de la capacitación específica, se trabaja para consolidar el programa permanente de contención, que está dirigido al personal cuyas funciones implican el contacto y atención a las y los peticionarios, con el fin de apoyar los procesos de deterioro emocional que pueden presentar, derivados de la permanente y cotidiana atención a personas que viven situaciones de dolor o sufrimiento, como son las víctimas de violaciones a derechos humanos. La atención del estrés y el manejo de técnicas de contención no sólo permiten atender la salud mental del personal de la Comisión, sino que también repercuten directamente en la calidad de la atención y favorecen el desempeño de sus funciones.

3. Estándares de calidad para la atención

La atención de las y los peticionarios se realiza conforme a los siguientes estándares que aseguran la calidad en las intervenciones de las y de los visitantes orientadores:

- La atención es un esfuerzo de análisis por parte de quien entrevista: no debemos confundir el *asunto* que trae a las personas con la *problemática* que lo origina (algo que puede, incluso, ser invisible para quien la padece). De esta manera, quien entrevista no debe esperar que la persona dicte los hechos violatorios de los derechos humanos, sino que debe deducir la problemática y, en su caso, los actos violatorios a partir de la exposición que la haga persona.
- Las personas no traen problemas de carácter jurídico; exponen una situación que padecen. Que un asunto no pueda traducirse en un discurso legal no implica que deje de existir el problema. De la misma forma, el que un problema no tenga solución legal no necesariamente implica que sea imposible dar una respuesta satisfactoria para la persona.

- Nuestro trabajo está orientado a otorgar un servicio satisfactorio, en primer lugar para la persona y también ante la sociedad. No debe entenderse en el sentido de que nuestro trabajo debe *complacer* a la persona, lo cual no siempre es posible. El resultado sí debe ser satisfactorio mientras quede clara la labor de la Comisión, e incluso nuestra resolución pueda ser recurrida ante las instancias de revisión, en las cuales todas nuestras actuaciones demuestren que fueron hechas en estricto apego a nuestras atribuciones y a una estricta observancia de la ética del servicio público.
- Escuchar el planteamiento de la o el peticionario. Mediante técnicas pertinentes de entrevista, dirigir la atención para recabar la información necesaria que nos permita contar con los elementos suficientes para determinar la modalidad de intervención institucional.
- Interpretar de manera adecuada los hechos planteados, la situación que la persona busca satisfacer al acudir a la CDHDF, y la posibilidad de intervención de la Comisión en su ámbito de competencia.
- Operar bajo el principio de buena fe, es decir, los hechos que expongan las y los peticionarios serán retomados como verdaderos, siempre y cuando obedezcan a un discurso pertinente.
- Ubicar el entorno social y económico en que se desenvuelven las y los peticionarios para que nos sea posible entender la dinámica de la problemática expuesta.
- El trato respetuoso debe ser mutuo; es una obligación tanto del personal de la CDHDF como de quien acude a nosotros corresponder este valor básico de relación entre los seres humanos.
- Atender a las y los peticionarios con respeto, amabilidad, paciencia, calidez y empatía, entendida ésta como la capacidad de ubicarse en la perspectiva de la persona que expone, omitiendo comentarios personales, consejos, críticas, prejuizar el planteamiento o juzgar la actuación de las personas.²⁷ Se debe partir de la vocación de servicio: queremos ayudar a las personas, lo que no necesariamente implica complacerlas, pero sí orientar, promover, gestionar o defender, según sea lo mejor para ellas.

²⁷ Se pide a las y los visitantes orientadores que muestren una actitud institucional, con una perspectiva de derechos humanos, y eviten cuestionar los hechos, por ejemplo: “no deje que le peguen”, “le voy a dar un consejo”, ¿por qué permite esas cosas?, “esas cosas no se deben hacer”, etc. Debemos entender que las y peticionarios tienen una historia de vida que los coloca en diversas circunstancias; el papel de la o el orientador es proporcionar alternativas viables para atenderlas.

- Identificar, durante el proceso de atención, las emociones que viven las y los peticionarios, lo cual propicia una mejor atención.²⁸
- Utilizar un lenguaje sencillo de manera que las personas entiendan claramente la naturaleza de su asunto y los procedimientos para atender el trámite de su queja en la Comisión y ante otras instancias.
- Agilizar y eficientizar la atención mediante una entrevista adecuada con la o el peticionario para obtener la información sustantiva y completa de los hechos, utilizando el tiempo adecuado y realizando una redacción clara, precisa y completa.²⁹
- Realizar las gestiones que se requieran ante la autoridad u otras instancias para facilitar la canalización de las y los peticionarios y proporcionar información clara sobre los procedimientos que deben seguir.³⁰
- Fomentar la participación activa de la misma persona en la solución de su problemática para generar procesos de participación ciudadana en los que, a partir de situaciones comunes, sean creadas redes de apoyo.
- Detectar aquellas violaciones a derechos humanos difíciles de comprobar o en las que la CDHDF carezca de competencia legal para intervenir, con el fin de prever las acciones que será necesario implementar, como son orientaciones específicas durante la atención, procedimientos de colaboración con otras instancias, talleres y materiales de difusión.

La finalidad de la aplicación de estos criterios es poner en el centro de la atención a las y los peticionarios, así como velar por el respeto a sus derechos humanos, promoviendo que éstos tomen una posición activa en su defensa.

²⁸ Se sugiere usar frases como: “usted está enojado por...”; “su molestia es debido a...”; “siente angustia por...” Esto ayuda a la persona durante la atención a comprender que su enojo o molestia no es con la CDHDF o con quien le atiende, sino ante la ausencia de alternativas para dar cauce a su asunto. Comprender esto ayuda a bajar el nivel de tensión durante la intervención.

²⁹ La atención a las personas debe ser eficiente tanto en contenido como en tiempo. Una gestión prolongada no siempre garantiza que sea adecuada o resuelva algo. Los tiempos deben ser breves pero con calidad, pues excederse en los tiempos de atención repercute en los tiempos de espera de otras personas. Además, extenderse en la entrevista puede generar ansiedad en la persona, pues una exposición prolongada de la problemática puede llevarle a la sensación de que es un asunto muy grave, imposible de resolver. La o el entrevistador debe ayudar a encontrar la dimensión real del problema, desagregarlo para erradicar la complejidad y mostrar el camino que, de forma sencilla, pudieran recorrer la Comisión y las personas para enfrentarlo y resolver la problemática que constriñe el asunto a atender.

³⁰ Una de las estrategias de la DGQYO es la atención integral. Como se verá en el apartado “VII. Servicio de orientación”, se favorece durante las intervenciones el complementar las acciones de orientación, ya sea mediante la canalización por escrito o realizando una gestión con las autoridades para garantizar la eficacia de la atención.

Para que dicha atención tenga los efectos deseados, es necesario que sea eficaz, accesible, sencilla y rápida. Deben considerarse las características y necesidades de cada persona en su especificidad individual, cultural, económica y social, para posicionarla así frente al poder público. También deben presentarse alternativas de solución, explicando con claridad el tipo de acciones que puede realizar la Comisión para la defensa de sus derechos.

Para que las acciones mencionadas favorezcan la creación de una cultura de respeto a los derechos humanos, deberán incluirse otras actividades, como la creación de redes ciudadanas. Esto implica converger en espacios más acordes con el entorno social donde se desenvuelven las personas, mediante asociaciones, organizaciones, sociedades o agrupaciones con intereses similares o cuyo interés común sea ayudar en la solución de los problemas de la comunidad desde la perspectiva de la sociedad civil. Para ello es importante contar con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y con las acciones que se realizan en la CDHDF, específicamente a través del Programa de Promoción, Educación y Difusión de los Derechos Humanos.

4. Accesibilidad

La CDHDF tiene seis principios generales del Modelo de Gestión que deben incidir en la totalidad de las actividades del programa de defensa al que pertenece la DGQYO.

Estos principios establecen que la atención debe obedecer a la integralidad de los derechos humanos mediante un proceso de acercamiento constante hacia la población, ya que las violaciones a sus derechos no ocurren en horario o lugar específico. Por ello, es importante dar cauce a la atención de las necesidades de quienes acuden a solicitar los servicios de la Comisión mediante su acceso a mecanismos para conocer, entender y defender sus derechos, apoyando con esto las posibilidades de la gobernabilidad democrática.

Con base en lo anterior, la CDHDF se propuso crear oficinas de atención obedeciendo a una distribución territorial que pudiera atender a la población en puntos estratégicos en la ciudad de México, además de las oficinas centrales. Las unidades desconcentradas se caracterizan por ser de fácil acceso a la población: necesariamente deberán estar cerca de una estación del Servicio de Transporte Colectivo (Metro) o en lugares con alta afluencia de servicios públicos de transporte. Ello permite que las personas inviertan poco tiempo y recursos para acudir a solicitar atención. Además, se busca generar procesos para que los habitantes de la zona acepten a la CDHDF como una instancia parte de su comunidad. Esta situación facilita la sensibilización y promoción de los derechos humanos, además de la

creación de estrategias de atención a las problemáticas comunes de la zona, involucrando a todas las instancias de gobierno y sociales en una red que favorezca la defensa y protección de los derechos de las personas a través de la vinculación con el Programa Territorial de Promotores Ciudadanos de Derechos Humanos.

Los servicios de defensa y protección que la CDHDF ofrece a las personas a través de las unidades desconcentradas se caracterizan por la atención de sus demandas en cualquiera de las sedes creadas para ello, en un horario de 9:00 a 18:00 horas, de lunes a viernes. Sumado a ello, y atendiendo a las características de la ciudad de México y a la naturaleza de las violaciones a derechos humanos, la CDHDF tiene en sus oficinas centrales un horario de atención al público de 24 horas todos los días del año.

La CDHDF ha implementado diferentes vías para que las y los peticionarios establezcan contacto con ella: la atención personal, telefónica, electrónica, mensajería y la recepción de escritos en la Oficialía de Partes. Para cada vía existen procedimientos de atención que se apegan a los estándares de calidad anteriormente descritos.

La atención telefónica permite a las y los peticionarios establecer contacto con la CDHDF de manera inmediata y sin tener que desplazarse, con lo cual se pueden atender asuntos urgentes; esto da certeza de cercanía a las personas y genera confianza para que acudan a recibir personalmente el servicio que requieren. Debido a la importancia de contar con un espacio específico para ello, se habilitó la Subdirección de Atención Telefónica (Subatel), la cual brinda atención en un horario de 9:00 a 21:30 horas, que es el horario de mayor demanda, y además da atención telefónica en horarios nocturnos y días festivos a través del equipo de guardia.

5. La entrevista: herramienta básica en la atención

La entrevista es una forma de relación que se establece entre dos o más personas, mediante la cual una de ellas busca investigar u observar determinados elementos necesarios para la comprensión de un problema o tema específico que la otra u otras personas conocen o viven. Para la DGQyO el objetivo de la entrevista es establecer una relación de comunicación con las y los peticionarios, detectar las características de las personas que va a atender y recabar la información necesaria para poder determinar la atención.

Al momento de realizar una entrevista es necesario establecer las reglas que regirán el desarrollo de la misma, a fin de optimizar tiempos, entender la problemática y ofrecer alternativas de atención. Para ello, el personal a cargo de la atención debe explicar claramente a la o el peticionario el procedimiento que se seguirá durante la entrevista, lo cual dará certeza.

FASES DE LA ENTREVISTA

- Buscar el primer contacto con las y los peticionarios, ya sea recibéndoles de manera personal en la sala de espera o al momento de contestar la llamada telefónica.
- En caso de que exista un evidente daño físico o emocional, o cuando la persona señale haber sufrido violencia física o emocional, se atenderá de manera inmediata. Se procede su resguardo preventivo con el fin de realizar una primera apreciación para determinar su canalización a aquella institución que cuente con las atribuciones y la capacidad para el tratamiento médico o psicológico más adecuado.
- En caso de que no se aprecie de manera inmediata daño físico o psicológico alguno que ponga en riesgo a la misma persona que acude, a las personas en la sala o al personal de la institución, se inicia la atención en la sala de espera.
- Partir de un hecho: la persona está aquí porque tiene un problema. Ante ello, requiere de empatía (“¿cómo quisiera que me trataran en caso de tener un problema que me aflige?”). Establecer confianza con la persona; quien atiende debe saludar amablemente y presentarse, dando su nombre, cargo y área a la que pertenece (DGQyO).
- Explicar la dinámica de la entrevista, señalar el tiempo posible destinado y los procedimientos a seguir.³¹ No es posible determinar un tiempo límite o un procedimiento general, pues depende de las características del caso y de la situación prevaleciente.
- Recabar los datos de identificación y, en el caso de la atención personal, solicitar autorización para recabar información para el perfil sociodemográfico.³² Quien atiende debe estar consciente de que la persona no viene a llenar formularios: pretende resolver un problema o saber cómo hacerlo. Por ello, se le debe explicar que la aportación de los datos es voluntaria, y que la información es estrictamente confidencial y sólo tiene fines estadísticos para evaluar la labor de la CDHDF, de manera que se pueda mejorar el servicio. El personal de la institución debe cuidar que los datos sean aportados en un espacio que garantice discreción y dé seguridad a las personas para transmitir este tipo de información.

³¹ Si la o el peticionario ha tenido que esperar para ser atendido, se le expondrán las razones de ello con la finalidad de disminuir la posible tensión generada por esa circunstancia, ofreciendo una intervención ágil para que su estadía en las instalaciones de la CDHDF no se prolongue de manera innecesaria.

³² Información indispensable para entender quién es la persona, a qué sector pertenece, si se encuentra en situación de vulnerabilidad o si requiere una atención especial, como las personas con problemas de salud mental o que necesiten intervención en crisis, para lo cual existe un procedimiento diferente que se aborda en el siguiente apartado.

- Una vez concluida la etapa de presentación, orientación y recepción de datos para el perfil sociodemográfico, se indica a la persona que será atendida a la brevedad en los módulos de atención.
- Ya en el módulo, el personal encargado de la atención deberá proceder a saludar amablemente, dar su nombre completo, cargo y área de adscripción. Toda aquella persona que atienda a una o un peticionario deberá proporcionar su nombre completo, cargo y área de adscripción.
- Conocer los hechos motivo de la solicitud de intervención mediante la aplicación de una serie de preguntas básicas,³³ de manera que se pueda conducir la plática para que permita develar el punto nodal de la petición o de la demanda. Resulta primordial que la información extraída de la entrevista pueda responder las siguientes preguntas sobre una presunta violación a derechos humanos:
 - ¿Cuál es su nombre completo? (o de las personas presentes)
 - ¿Cuál es el problema?
 - ¿Cuál es el nombre de las personas afectadas?
 - ¿Cuándo sucedieron los hechos?
 - ¿Cómo sucedieron los hechos?
 - ¿Quiénes estaban en el lugar de los hechos?
 - ¿Quiénes intervinieron en los hechos que relata?
 - ¿Es posible saber qué autoridad está implicada o puede describir si portaba uniforme o algún distintivo?
 - ¿Qué espera que la CDHDF puede hacer por usted?
 - ¿Cuál es el domicilio y el teléfono donde podemos estar en contacto con usted?
- A partir del conocimiento de la historia narrada, establecer los datos imprescindibles para solicitar información a la autoridad competente y para que, de proceder la queja, la o el investigador pueda establecer elementos de seguimiento en la investigación, calificar el hecho y determinar el nivel de intervención de la Comisión.³⁴

³³ A través de estas preguntas se puede tener conocimiento del planteamiento de la o el peticionario; determinar las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que ocurrieron los hechos, y las personas involucradas (particulares o servidores públicos), lo que nos permite calificar el hecho y determinar el nivel de intervención institucional.

³⁴ Calificación del hecho: si existiera una presunta violación a los derechos humanos. En caso afirmativo, proponer la elaboración de la queja o remisión (esto último cuando se trata de servidoras o servidores públicos de ámbitos diferentes al Distrito Federal). En caso negativo, diseñar la estrategia de orientación en sus diversas modalidades.

- Ubicar, en el caso de una presunta violación a los derechos humanos, las acciones u omisiones de las y los servidores públicos involucrados.³⁵
- Recabar información específica sobre el agravio sufrido, para lo cual deberá existir claridad, en la medida de lo posible, acerca de la existencia de otras personas agraviadas y de qué forma fueron afectadas; las consecuencias directas e indirectas provocadas por la conducta de la o del servidor público involucrado; cómo espera que la CDHDF intervenga, y cómo considera que se repararía el daño probablemente causado.
- La información aportada por las y los peticionarios será la base para que la o el entrevistador valore la existencia de presuntas víctimas, a la autoridad responsable de emitir el informe y coadyuvar en la atención, y la modalidad de intervención de la Comisión. También podrá evaluar el grado de urgencia para actuar de manera inmediata y que se pueda determinar la emisión de medidas precautorias a la brevedad.
- Debe explicar la relación entre la persona entrevistada y las presuntas víctimas, ya sea familiar, de amistad o cualquier conocimiento relativo a vecindad o referencia, e incluso si es la propia víctima quien acude a denunciar los hechos.
- En los casos que se requiera, verificar si los hechos denunciados están relacionados con la situación de vulnerabilidad de las personas agraviadas por su pertenencia a un grupo específico. Para ello, es necesario puntualizar lo siguiente:
 - Si la autoridad tomó alguna ventaja o actuó en forma indebida perjudicando a las o los agraviados, o
 - Si la o el servidor público impuso, en demérito de las o los agraviados, una atención diferente del resto de las personas con base en, precisamente, su pertenencia a un grupo específico de población por cuestiones de raza, color de piel, género, orientación sexual, idioma, religión, ideología política o de cualquier otra índole,

³⁵ Se pide a las y los visitadores orientadores el uso del *Manual de entrevista*, el cual contiene preguntas específicas para conocer si la o el peticionario acudió ante alguna autoridad a denunciar lo ocurrido; qué acción o medida realizó la autoridad para atender a la petición (en ese caso, número de procedimientos o expedientes, averiguaciones previas, etc.); cómo fue la conducta de la o el servidor público que le atendió; si la autoridad le ofreció alternativas para atender la problemática planteada; si conoce algún dato que pueda identificar a la o el servidor público, tales como nombre o descripción, manera de vestir o características que le llevaron a suponer que la o el agresor era una o un servidor público. *Cf.*: José Eduardo Tappan Merino, *Manual de entrevista*, Curso de Temas Especializados de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, Servicio Profesional en Derechos Humanos, México, CDHDF, 2009.

En el caso de la caracterización de presuntas violaciones a derechos humanos, recordemos que los hechos se darán por ciertos durante el proceso de investigación en aquellos casos en que la autoridad no emita el informe requerido por la Comisión. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 38.

origen nacional o social, posición económica, nacimiento, edad, situación jurídica o cualquier otra condición.

- Verificar durante la intervención la posible existencia de algún documento o prueba que las y los peticionarios deseen aportar.
- Explicar claramente la siguiente fase del procedimiento, quién o quiénes se harán cargo de su acompañamiento y cómo se establecerá a la comunicación, tanto en caso de una queja por presuntas violaciones a derechos humanos como en canalizaciones a otras instancias. Deberá estar en disponibilidad de atender las preguntas o dudas que la o el peticionario plantee, aun cuando la entrevista haya concluido. La respuesta a esas dudas o preguntas debe ser sencilla, sin tecnicismos y muy concreta.
- Conclusión y cierre de la entrevista, despidiendo a la o el peticionario.³⁶ El personal a cargo de la atención deberá invitar a las personas a dar su opinión sobre la calidad del servicio que recibieron y depositarlo en las urnas correspondientes. Este formulario es entregado por el personal de recepción de la CDHDF a la persona que acude, y sólo ella puede requisitarlo, a excepción de que solicite apoyo para tal fin.
- Durante la entrevista deberán ser aplicadas las herramientas adquiridas en el taller de técnicas de entrevista, tales como la ecolalia,³⁷ el apalabramiento³⁸ y otras que se aportan en los cursos del Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos.

6. Atención especial

Hay situaciones que requieren de un tipo específico de intervención. Para ello es necesario tener un mínimo de conocimientos para realizar la contención frente a una crisis emocional por parte de la o el peticionario, lo cual es frecuente en la defensa de los derechos humanos.

³⁶ Para esta fase ya se debió haber proporcionado el servicio correspondiente, en términos de los criterios contenidos en este modelo. La despedida es fundamental; la o el peticionario deberá retirarse de la CDHDF con la certeza de que nuestra intervención fue adecuada, atendiendo el marco legal que rige nuestra actuación, así como los criterios específicos diseñados. En caso de que la persona esté inconforme o molesta por el servicio, el personal deberá orientarle sobre los procedimientos para interponer una reclamación ante la Contraloría Interna de la CDHDF.

³⁷ Repetir en momentos determinados a la o el peticionario frases que ella o él mismo ha mencionado con el objeto de recapitular los aspectos sustantivos de la entrevista; por ejemplo: “usted dice que...”, “mencionó que...”, son formas de expresión que generan certeza en la persona entrevistada de que está siendo escuchado y entendido su planteamiento.

³⁸ Pactar con la o el peticionario la ruta de atención que se proporcionará; por ejemplo: “¿está usted de acuerdo con que elabore un oficio para que su planteamiento sea atendido por la autoridad?”, “¿acepta que se realice la queja para que se inicie la investigación de los hechos de usted ha planteado?”, etcétera.

Asimismo, es necesario poseer conocimientos sobre algunos problemas de salud mental, así como de las formas adecuadas para atender a peticionarias o peticionarios que presenten esta situación.

ATENCIÓN A PERSONAS EN ESTADO DE CRISIS EMOCIONAL

Es la atención que se brinda a las y los peticionarios que acuden a la CDHDF cuando presentan un discurso, actitud o conducta con signos de alteración emocional (angustia, ira, enojo, llanto, excitación, ansiedad, o cualquier otra emoción), que permitan suponer que las personas no están en condiciones de tomar decisiones claras o, incluso que éstas pudieran poner en riesgo su propia integridad física o emocional. La finalidad de esta atención especial es apoyarlas para estabilizarlas, de manera que estén en posibilidad de exponer el problema, lo cual facilita la intervención de las y los visitantes orientadores.

Esta actividad puede implicar una mayor o menor intervención de acuerdo con las necesidades de la persona con quien se realiza. Los momentos de este tipo de atención dependen de cada caso en particular; sin embargo, es importante considerar lo siguiente:

- Intentar establecer una relación de confianza entre la persona entrevistada y la o el visitador que le está atendiendo. Para ello, es importante mirar directamente a los ojos y reconocer el momento emocional por el que está atravesando. Es conveniente que en un principio no se tomen notas o no se responda a otros distractores; debe ser prioridad que la persona sepa que la atención está plenamente centrada en ella. Establecer una relación de respeto y evitar familiaridades falsas o infantistas (*madrecita, personita*, etc.). Sin excepción, debe hablarse en términos de *usted* y dirigirse a la persona por su nombre.
- La o el peticionario necesita escuchar que no está sola o solo; debemos lograr que sepa que le importa al personal, que mostramos interés en conocer su problemática y que ofrecemos ayudarle a encontrar alternativas para llegar a una posible solución. Confirmar lo que la persona entrevistada comunica le asegura que está siendo escuchada con interés.
- Tratar de definir y entender el problema tal como la persona en crisis lo ve, ya que quien entrevista puede percibirlo de diferente forma. Por ello es importante no formular ningún comentario de aprobación o desaprobación sobre lo que expresa. Se le puede apoyar a ubicar el problema mediante algunas preguntas: “¿qué sucedió?”, “¿cómo aconteció?”, “¿cuándo?”, etcétera.

- Es importante comprender que, al mismo tiempo que la persona narra su vivencia, revive el momento; por ello pudieran surgir sentimientos que hasta el momento de la entrevista posiblemente se habían contenido (rabia, llanto, depresión), o bien reactivarlos (ansiedad, miedo, tristeza). Es importante acompañarla para brindarle seguridad y apoyarla a resignificar los hechos que le hieren en una forma más accesible emocionalmente, buscando elementos en su mismo discurso que pudiesen servirle de apoyo para ello. No es adecuado restringir o indicarle que evite esos sentimientos; nuestro silencio puede ser la medida más oportuna y de mayor significación para acompañar un sentimiento.
- Acompañar a las y los peticionarios para encontrar alternativas de solución o de atención a su problema, apoyando las posibilidades de tomar las decisiones necesarias para ello. Las personas que atraviesan una crisis no logran percatarse de todas las opciones: el papel del personal orientador es ayudarlo a que contemple alternativas que había pasado por alto:
 - Con quién ha buscado apoyo en otras situaciones difíciles; es decir, gente que le conozca para darle apoyo.
 - Qué tipo de acciones, conductas o actitudes ha tomado en ocasiones anteriores para enfrentar o salir de la crisis.
 - Cuáles técnicas o estrategias conoce para disminuir la ansiedad. Sólo se debe dirigir y proponer, pero dejar que la o el peticionario decida. Ello con la finalidad de que sienta dichas acciones como propias no como impuestas.
- En determinadas circunstancias es recomendable resguardar y acompañar sin intentar recuperar información alguna. Tal es el caso de personas violentadas, especialmente a través de agresiones sexuales, abuso o en situaciones donde hubo peligro de muerte o presencia de circunstancias mortales. En estos casos es primordial recuperar la dignidad humana de forma íntegra. No significa ignorar el hecho, sino hacer notar que lo importante es la persona y cómo es posible recuperarse.

PROCEDIMIENTO

Cuando se considera que se tienen con los datos necesarios para continuar con la atención, la o el visitador deberá seguir con su intervención, agotando el siguiente procedimiento:

- a) *Diseñar una estrategia de intervención específica.* En función de la información recabada y de las posibilidades de *toma de decisiones* que se hayan generado en la persona

con quien se realizó la intervención en crisis, se podrán ofrecer las propuestas de atención y canalización adecuadas a cada situación en particular.

- b) *Determinar la red de apoyo.* Ubicar personas cercanas, familiares o instancias institucionales que pudieran brindar diversos apoyos para la resolución de su problemática. Las opciones no son necesariamente excluyentes.
- c) *Hacer planes de forma directa.* Una vez que la persona tiene mayores posibilidades de tomar decisiones, es necesario desarrollar en conjunto un plan de acción donde se definirán los tiempos, pasos a seguir y responsabilidades.
- d) *Realización de las gestiones necesarias,* en los casos que lo requieran, para la atención con la red de apoyo detectada. Cuando corresponda, contactar con las autoridades que pudieran intervenir para atender de manera eficiente la problemática.

La intervención en crisis, al generar posibilidades de decisión en la persona que vive los problemas y al incidir en una mejor situación para la determinación de los hechos violatorios de derechos humanos, permite una mejor defensa de ellos, además de mejorar en ese momento la condición de la persona para desenvolverse y, en ciertos casos, incluso continuar con el resto de su vida cotidiana; en ello radica su importancia.

La atención tiene como objetivo el adecuado resguardo de la persona. En tanto que conocemos de los hechos, el trámite de la queja sigue un curso independiente del tratamiento. El objetivo del personal será priorizar que la persona sea resguardada por las autoridades competentes, respetando siempre el ejercicio pleno de sus derechos; que sea atendida por el personal adecuado para ello, e informar sobre la atención a las personas encargadas del cuidado de la o el peticionario.

7. Atención a personas con problemas de salud mental

Las personas con un problema de salud mental requieren de una atención especializada. Ésta fue una de las razones para crear la Unidad de Recepción y Trabajo Social (URTS), conformada por un equipo multidisciplinario de visitadoras orientadoras y visitadores orientadores que realizan el primer contacto con las personas para determinar el grado de vulnerabilidad y riesgo, y proceder a otorgarles el servicio que corresponda.

El motivo por el cual fue necesario crear una instancia de este tipo para la atención de aquellas personas está sustentado en el hecho de que la interposición de una queja, de acuer-

do con la ley, es un ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.³⁹ El objetivo principal es detectar los casos de personas cuya situación de crisis interfiere en su capacidad para encontrar por sí mismas alternativas o les impide el ejercicio pleno de sus derechos. En estos casos se requiere su resguardo emergente mientras pueda recuperar la capacidad plena para el ejercicio de sus derechos.

En estas circunstancias, la atención para determinar la competencia de la Comisión privilegia una respuesta de contención o resguardo de las personas en las siguientes situaciones:

- i. *En riesgo*. Cuando una persona presenta lesiones físicas o dice haber sido objeto de violencia física, se impone la atención inmediata para una valoración médica que determine una gestión ante las autoridades competentes para que pueda acceder a servicios de salud que la atiendan. Es el caso también de las personas cuya alteración de la conducta les impide presentar de manera coherente el problema que desean exponer, ya sea porque no manifiestan absolutamente nada, porque la narración señala eventos irreales o porque el discurso indica una situación de crisis tal que impide que la atención pueda darse de manera adecuada por carecer tanto de los elementos necesarios para su valoración como porque es necesario acudir ante las autoridades competentes para emitir una valoración acerca de un problema de salud mental.
- ii. *En vulnerabilidad*. En otras ocasiones, la pertenencia a un grupo social o la situación de la persona son circunstancias que permiten temer por su seguridad e integridad, tanto presente como futura, si no es procurada una atención que le resguarde previamente para que, sólo entonces, se proceda a la atención regular. Es el caso de niñas, niños, jóvenes y personas adultas en situación de calle, de víctimas de violencia intrafamiliar, personas adultas mayores, personas indígenas, personas con discapacidad física o mental, y toda aquella condición de las personas por la cual pudieran ser sujetas a actos discriminatorios. Asimismo, es el caso de personas cuyo comportamiento derivado de la ingesta de medicamentos, psicotrópicos o cualquier sustancia que altere los sentidos, como la ubicación, la percepción, la propia identificación y la tolerancia al dolor, los coloca en una situación que pudiera provocarles ser sujetos de agresión o vulnerabilidad a su integridad física, discriminación por parte de servidoras o servidores público,s o indefensión en la calle o el medio social.

³⁹ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículos 27 y 32.

- iii. *En crisis*. Existen casos donde la crisis señalada no es producida por un cuadro preexistente de alteración de la conducta, sino porque esta alteración puede ser producto de un acto de violencia infligido. Es el caso de cualquier persona violentada que se encuentra en choque emocional, para lo cual requiere un tratamiento previo para su resguardo. Personas víctimas de abuso, acoso o violencia sexual, personas traumatizadas, personas testigos de actos de violencia, y personas sometidas a un patrón sistemático de violencia en su entorno familiar, comunitario o social, son los casos más notorios de este tipo de situación.
- iv. *Con problemas de salud mental*. En estos casos, serán los servicios de salud quienes determinen, mediante el diagnóstico, la salud mental de la persona. En nuestro caso, se atiende como un caso de crisis a efecto de determinar si el discurso está relacionado con hechos en la realidad externa y si la persona es susceptible de ser violentada. Cuando se observa una alteración de la conducta tal que permite suponer un problema de salud mental, se solicita a los servicios de salud que informen acerca de la existencia de antecedentes de la persona, o se establece contacto con familiares o personas cercanas para conocer de esos antecedentes, si existieran. En caso de que existan tales antecedentes, se establecen canales de colaboración con la institución que corresponda. En caso de que no existan antecedentes, se solicita la colaboración de las instituciones pertinentes para que valoren a la persona,⁴⁰ siempre y cuando la o el peticionario acceda a concurrir a estos servicios. Debemos salvaguardar siempre el derecho a que la persona pueda tomar por sí misma una decisión informada.

La CDHDF, en todos estos casos, no es la responsable de la atención médica ni de la valoración clínica. La atención que prestamos se limita únicamente a las técnicas de prevención, no de diagnóstico y nunca de prescripción. A partir de esa primera intervención, y en los casos que pueda establecerse la ruta de canalización (dadas las condiciones de la o el peticionario), se establece contacto con las autoridades competentes para que procedan a la atención de las personas con el fin de resguardar su seguridad e integridad. En caso de que no sea debidamente resguardada la persona, procedería la interposición de una queja. Otro aspecto importante a destacar es que esta atención es para el resguardo de la persona, pero no desestima que ésta haya acudido ante nuestro personal para exponer una problemática.

⁴⁰ Cabe señalar que no se busca etiquetar con el nombre de una patología, sino tener los elementos mínimos que nos permitan determinar si la o el peticionario requiere asistencia psicológica o psiquiátrica para canalizarla o canalizarlo, de ser posible, a una instancia de salud mental que pueda atender su padecimiento.

Una vez asegurado el debido resguardo de la persona, se procede a otorgar la atención para valorar si existen elementos para interponer una queja.

Esta modalidad de atención es de la mayor relevancia porque está destinada a posibilitar que niños y niñas, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad física, personas con problemas de salud mental y, en general, personas violentadas ejerzan plenamente sus derechos ciudadanos, pues es una realidad que se desestima la participación de estas personas por considerar que no cuentan con la capacidad para ejercer sus derechos o tomar decisiones por sí mismas, impidiéndoles el ejercicio de su voluntad e imponiéndoles el tutelaje.

Una crisis es cuando resulta evidente, en primera instancia, que la persona no puede actuar en beneficio propio, pues su comportamiento no posibilita e incluso impide el ejercicio de sus derechos. La idea central de esta atención tiene como objetivo detectar estos casos y posibilitar el resguardo de las personas para ubicarlas en una situación tal que permita nuestra atención al problema que plantean.

Ahora bien, la atención a una persona ubicada en esta situación de crisis implica tanto la contención y su resguardo inmediato como atender la queja que interpone por posibles violaciones a derechos humanos. Por ello es considerada una atención especializada y, en un gran número de casos, engloba realizar visitas domiciliarias o actuaciones *in situ*, y solicitar el apoyo de las autoridades o instancias involucradas que permitan tener mayores elementos en la estrategia de atención.

En cualquiera de los casos se requiere dar seguimiento a los asuntos que hayan sido canalizados a otras instancias, tanto de gobierno como organizaciones de la sociedad civil especializadas. Para facilitar el seguimiento, se han establecido acuerdos de colaboración con instancias gubernamentales y no gubernamentales a través de gestiones o mesas de trabajo.

PROCEDIMIENTO

Hasta la fecha, este tipo de atención especializada sólo es factible en las oficinas de la unidad sede. En el caso de las unidades desconcentradas, ante la falta de personal especializado por cuestiones presupuestales, corresponde al personal adscrito a la Dirección de Atención y Orientación la aplicación de todo el procedimiento, desde la recepción.

Recepción

El personal de la URTS recibe a las personas en el área de espera. Se establece un primer contacto para preguntar a las personas específicamente acerca del servicio que solicitan; de esta

manera es posible detectar a aquellas personas que recurrentemente acuden a la Comisión, o para saber de las personas que desean otro tipo de servicio diferente del planteamiento de un problema que requiera la atención para la recepción de una queja. Esta acción tiene dos fines: contar con una valoración preliminar sobre la situación de la persona y, en caso de no estar en una de las situaciones que motivarían la intervención inmediata de la URTS, determinar el tipo de atención que implique el menor tiempo de espera.

En el caso de que la persona acuda por primera vez la Comisión o que hubiera acudido en un lapso mayor a un año, se procederá a preguntar a la persona si permite recabar sus datos para requisitar el formulario del perfil sociodemográfico. Este procedimiento, que debe ser ágil, sirve tanto para recabar la información como para detectar si la persona requiere algún otro servicio además de la atención para el levantamiento de una queja o recibir una orientación.

En esta labor de recepción, la URTS cuenta con el apoyo del personal de Atención y Orientación, pues éste puede detectar a personas que debieran ser atendidas por la primera instancia de atención.

En estos primeros contactos con las personas, se deben valorar los siguientes aspectos:

- Asegurar que la persona no muestra signos de maltrato físico, emocional o estado de conciencia alterado.
- Lenguaje (fluidez, coherencia y congruencia).
- Estado cognoscitivo (atención, concentración, orientación).
- Memoria (memoria visual, verbal, memoria a corto y largo plazo).
- Pensamiento (contenido y razonamiento).
- Estado afectivo (sentimientos, emociones y afectos).

Determinar tipo de atención

En caso de que la persona no se encuentre en los supuestos de intervención de la URTS (riesgo, vulnerabilidad, crisis emocional o problemas de salud mental), se procede a que sea atendida por personal adscrito a la Dirección de Atención y Orientación.

Cuando la persona es ubicada como susceptible de ser atendida por la URTS, se procede a solicitar los servicios médicos inmediatos para el caso de personas violentadas o en situación de riesgo por condiciones de alteración de la conciencia que ponen en peligro su propia integridad física. En caso de que la persona pudiera poner en riesgo la integridad física,

tanto de las y los usuarios de nuestros servicios como del personal de la Comisión, se gestionan las medidas de seguridad conducentes.

En cualquier caso, se procede a investigar los antecedentes de la persona en los registros de nuestra institución. Es necesario reconocer cuáles fueron sus demandas anteriores mediante la lectura y el análisis de los registros de quejas o canalización, buscando determinar el comportamiento mostrado en gestiones anteriores y si la demanda es la misma o se trata de otro tipo de requerimiento.

También es importante establecer contacto con la red de amigos y familiares de la persona que puedan apoyar en su atención. Se establece contacto vía telefónica o personal con las personas que refiera la o el peticionario.

Con esta información es pertinente diseñar la estrategia de intervención específica. Considerando los aspectos anteriores, el equipo de la URTS valora las alternativas para la atención de la problemática detectada, que no siempre se restringe a la demanda inicial. Posteriormente, siempre en coordinación con la Dirección de Atención y Orientación, se determinan las instancias que pueden contribuir a la resolución de la problemática planteada en cada caso.

A partir de ello, se realizan las gestiones necesarias ante las diversas instancias, gubernamentales o de la sociedad civil, para establecer contacto y acordar la manera en que apoyarán en la atención a los requerimientos de cada peticionaria o peticionario.

Seguimiento

El seguimiento constituye el acompañamiento necesario para conocer sobre la respuesta otorgada por parte de la autoridad competente a la colaboración propuesta. Una vez que la autoridad ha respondido, se valora la actuación realizada. En caso de que la autoridad omita informar, que la atención no sea la acordada en los términos de colaboración, o que las o los peticionarios denuncien una atención inadecuada, se inicia un expediente de queja que será turnado a la Visitaduría General correspondiente. De esta manera, el seguimiento se limita a conocer y valorar la respuesta de la autoridad.

Cuando se trabaja con organizaciones de la sociedad civil, el seguimiento se enfoca a conocer de aquellos aspectos relacionados con la autoridad que impiden a las organizaciones atender los requerimientos, de manera que se puedan establecer mesas de trabajo con la autoridad para abordar tales problemáticas.

8. Atención a infancia

La DGQYO participa específicamente en dos proyectos para la defensa y protección de los derechos de las niñas y de los niños, en atención a la Convención sobre los Derechos del Niño⁴¹ y considerando, en cada una de sus actuaciones, el interés superior de las niñas y de los niños.

ESTANCIA INFANTIL

Con esta forma de atención se busca acompañar a las niñas y a los niños que acuden a la CDHDF con las personas que solicitan nuestros servicios, especialmente con quienes acuden a interponer una queja. Para ello, existe un espacio destinado y adecuado a las necesidades de esta intervención, de modo que las niñas y los niños estén en un lugar más agradable para desarrollar actividades lúdicas; además de entretenerse, les permite aprender algunos elementos en torno a sus derechos mientras las personas con quienes acudieran pueden expresar, sin distracciones, la situación que los motivó a acudir a nuestras instalaciones. Esto evita que las niñas y los niños presencien o revivan la angustia, el miedo, el dolor o cualquier otra emoción involucrada en la narración de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos de sus protectores.

En este acompañamiento que se realiza a las niñas y a los niños, es posible que ellas y ellos mismos manifiesten situaciones que pudieran implicar posibles violaciones a sus derechos, como ser víctimas de maltrato o violencia. En estos casos se requiere prudencia, por lo cual la intervención debe valorarse sólo para hacerlo del conocimiento de las madres, los padres, las personas encargadas del cuidado o los familiares que los protegen, de manera que sean orientados para que acudan ante la autoridad competente, interpongan una denuncia o sean canalizados para recibir apoyo y superar la problemática.

El cuidado de estas niñas y estos niños corresponde exclusivamente al personal adscrito a la URTS, y debe ser en un lugar abierto para que cualquier persona pueda observar a las niñas, a los niños y a las personas que les cuidan. El ingreso de las niñas y los niños sólo procede con el consentimiento expreso de quienes acuden con ellas o ellos a nuestras instalaciones. Por ninguna circunstancia las niñas y los niños pueden abandonar el espacio de atención si no es en compañía y cuidado de sus familiares o protectores. Por ello, sólo se admiten niñas y niños que puedan caminar sin ayuda y que no excedan de los 11 años de edad.

⁴¹ ONU, “Convención sobre los Derechos del Niño”, en *Instrumentos universales de los derechos humanos*, OACNUDH, 20 de noviembre de 1989. Disponible en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>>, página consultada el 9 de abril de 2009.

ATENCIÓN A DENUNCIAS EN MATERIA DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

La Casa del Árbol, el programa Juventud Sin Violencia y el Programa de Promoción Ciudadana son proyectos de la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos (DGEYDPDH). Por las actividades que se realizan en esos proyectos, en algunas ocasiones es necesaria la intervención de la DGQYO.

A La Casa del Árbol acude un gran número de grupos escolares o pertenecientes a diversas organizaciones que participan en un proceso de construcción conceptual, vivencial y educativa en torno a sus derechos. Cada año, el número de niñas y niños que reciben atención en La Casa del Árbol alcanza la cifra de 60 mil. Una de las dinámicas propone que las niñas y los niños llenen un formato mediante el cual se recaba información con respecto a situaciones violentas que hubiesen vivido. A través de esta recopilación es posible detectar presuntas violaciones a sus derechos humanos los cuales, de confirmarse, vulnerarían sus derechos humanos e incluso podrían derivar en la comisión de probables delitos. En función de la obligación de la CDHDF de velar por el interés superior de la infancia y, más aún, en su interés por realizar acciones preventivas, se han propuesto formas de intervención con respecto a cada caso específico para atender las denuncias que las niñas y los niños expresen.

Con base en las atribuciones legales de intervención de la Comisión, se estableció la manera en la que podrían abordarse cada una de las circunstancias expuestas por las niñas y los niños que nos visitan. Para determinar la forma de intervención, se requisa la siguiente información:

- A. Obtención de datos de cada una de las niñas y de los niños que permitan conocer aspectos particulares y aquéllos necesarios para su pronta localización.
- B. Enunciación del tipo de violencia e identificación de quien la genera. La clasificación general de los tipos de violencia consiste en:
 - a) *Violencia verbal*. Apodar, gritar, estigmatizar, ridiculizar, humillar, amenazar, sarcasmo, discriminar, comparar, chantaje material o moral, intimidar, manipular, celar, despreciar, acosar, engañar con dolo, control de la voluntad y toda aquella acción que no se concretiza en una afectación física tendiente a anular, restringir o suplantar la voluntad de las personas contra quienes se dirigen las palabras o se muestran actitudes expresadas de manera corporal por parte de quien agrede.
 - b) *Violencia física*. Empujar, golpear a las otras personas con el propio cuerpo o cualquiera de sus extremidades (manos, brazos, piernas, pies, cabeza), pellizcar, estrangular, halar a la persona, inmovilizar, morder, empujar, quemar, infligir heridas con

armas, objetos o herramientas habilitadas para el fin de herir o amedrentar; matar, negar u obligar a la ingesta de alimento, agua o cualquier tipo de sustancia; secuestro, encierro, descuido o abandono.

- c) *Violencia sexual*. Introducción de objetos o copular las partes genitales de la víctima, mostrar las partes genitales a la víctima, obligar al tocamiento de las partes genitales o del propio cuerpo, tocamientos, estupro, obligar a determinadas formas de relación sexual o erótica, lenocinio y toda relación sexual o erótica con personas menores de edad o con personas impedidas para manifestar su voluntad, así como aquéllas no admitidas explícitamente por la víctima.

Por lo que hace a las personas que generan la violencia, podemos establecer que puede ser cualquiera conocida o no por la víctima, donde se agravaría el delito si se trata de personas con responsabilidades explícitas para la salvaguarda y protección de la víctima, así como con base en el grado de vulnerabilidad de la misma.

En este sentido, en los ámbitos familiar, escolar, de servicios médicos o de privación de la libertad, por ejemplo, las y los responsables recibirían una sanción mayor porque debido a este mismo hecho agravan la vulnerabilidad de las personas, la cual puede establecerse para niñas y niños, mujeres, jóvenes, personas adultas mayores, personas discapacitadas, personas con problemas de salud tanto física como mental, y todas aquellas que por cuestiones permanentes o temporales se ven impedidas para expresar su voluntad y defenderse de una agresión, ya sea verbal, física o sexual.

PROCEDIMIENTO

La DGEyPDH remite a la DGQyO aquellos asuntos expresados por las niñas y los niños que considere susceptibles de ser valorados para iniciar un servicio que determine la competencia de la Comisión.

Una vez determinada la pertinencia de otorgar el servicio, se realiza la valoración de la suplencia de queja. De cualquier manera, se cuenta con una modalidad de intervención adecuada a cada situación en la que se involucra al centro educativo, la familia, e incluso a las autoridades responsables de intervenir, tales como la Secretaría de Educación Pública (SEP),⁴² la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), el Sistema Nacional

⁴² En este caso, mediante una gestión ante la misma autoridad o ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a efecto de que sea valorada la pertinencia de iniciar una investigación por tratarse de una autoridad del ámbito federal.

para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal (DIF-DF) y la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF).

Una vez otorgado el servicio, en el caso de las orientaciones se dará seguimiento a las canalizaciones y solicitudes de colaboración a instancias de gobierno, tanto federales como locales, y organizaciones de la sociedad civil. Este procedimiento de seguimiento tendrá el mismo curso por parte de la URTS. Es importante señalar que los casos son remitidos bajo el supuesto de la presunción de inocencia, sin prejuzgar la veracidad de los hechos denunciados por la niña o el niño, y en atención a la salvaguarda de su interés superior.

V. La queja y su admisibilidad

En años recientes, uno de cada cinco servicios otorgados en la DGQyO deriva en una queja; esto es que la quinta parte de las atenciones se restringen a asuntos de competencia de la Comisión, en atención a las atribuciones otorgadas por la ley.

La CDHDF es el organismo público defensor de los derechos humanos en el Distrito Federal competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueran imputadas a cualquier autoridad o servidor(a) público(a) que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Gobierno del Distrito Federal, así como en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia esté circunscrita a la ciudad de México.

La CDHDF no puede conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional, conflictos de carácter laboral, consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

En los asuntos de carácter jurisdiccional existe, no obstante, la posibilidad de intervenir; debe ser valorado si los hechos denunciados corresponden a sentencias o laudos definitivos, sentencias interlocutorias, autos o acuerdos donde existan valoraciones o determinaciones jurídicas o legales, o todos aquellos actos similares en instancias del ámbito administrativo. En otro tipo de acciones del ámbito jurisdiccional la Comisión sí podría intervenir, siempre y cuando exista convicción de que se trata de “demás actos u omisiones procedimentales diferentes a los señalados”.⁴³

Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y presentar ante la CDHDF una queja por escrito con datos de identificación y firma o huella digital. No existe ningún tipo de restricción para la interposición de la queja, ya sea edad, profesión, condición jurídica, situación de salud o nacionalidad, así como tampoco por condición social, económica, cultural o de cualquier índole. Asimismo, pueden presentarse personalmente o a través de cualquier medio de comunicación debiendo, en este último caso, ratificarse dentro de los cinco días siguientes a su presentación.

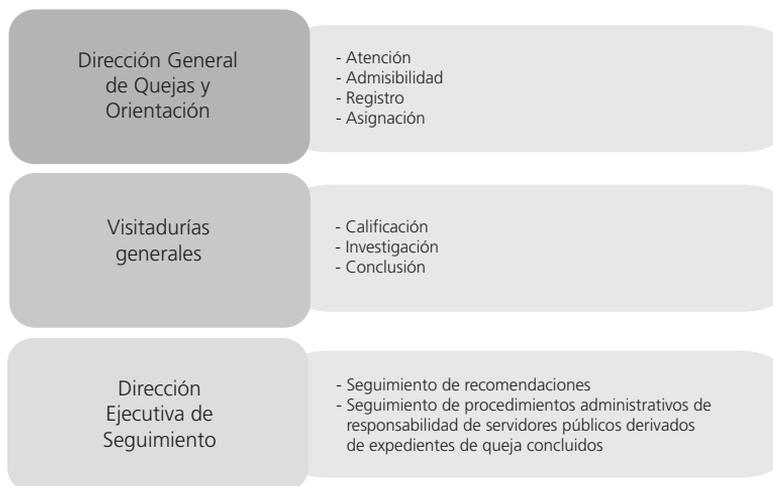
⁴³ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 19.

El trámite que sigue una queja atiende a las siguientes etapas: la atención, la admisibilidad, el registro, la asignación, la calificación, la investigación y la conclusión.

La DGQYO realiza el proceso desde la atención hasta la asignación de la queja a las visitadurías generales, a las cuales corresponde llevar a cabo la calificación, la investigación y la conclusión. Una de las formas de la conclusión de un expediente de queja es la Recomendación. Al concluir la Visitaduría General una investigación de esta forma, corresponde a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES) estar atenta de que la autoridad cumpla con lo establecido en ese pronunciamiento; asimismo, se encarga de dar seguimiento a los procedimientos administrativos de responsabilidad contra servidoras o servidores públicos derivados de los expedientes de queja concluidos.

Corresponde, entonces, exponer a continuación el procedimiento hasta la asignación del expediente de queja ante las visitadurías generales. En los apartados III y IV de este documento se detalló lo correspondiente a las acciones de carácter preventivo y a la atención para quienes acuden personalmente a nuestras oficinas o para aquellas personas que solicitan nuestro servicio vía telefónica. A continuación se abordó el trámite cuando procede una queja, la cual pasa por las etapas de admisibilidad, registro y asignación.

Esquema 2. Trámite de la queja en el Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos según área de atención.



1. La queja

La atención de una queja es la actividad más conocida en la defensa y protección que realizan los organismos públicos defensores de los derechos humanos. Se considera *queja* a la modalidad de atención o a la intervención institucional que inicia una vez que, conocido el hecho, se ha determinado la competencia de la Comisión y la existencia de una presunta violación a los derechos humanos cometida por parte de alguna autoridad, siempre que los hechos no sean constitutivos de las materias sobre las que existe restricción.⁴⁴

Aquellos asuntos de no competencia derivan en acciones que, en conjunto, denominamos servicios de orientación, y su procesamiento será expuesto en el apartado VII.⁴⁵ El esquema 3 muestra de manera gráfica las diversas atenciones que realiza la DGQYO.

El escrito de queja debe contener la información suficiente que actualice las causales de intervención de la Comisión. Su narración deberá ser analizada a la luz de los conceptos establecidos en el *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ello facilitará la labor realizada por la Dirección de Admisibilidad e Información durante el procedimiento de admisibilidad.

INTERVENCIÓN A PETICIÓN DE PARTE

La forma más común de tener conocimiento de hechos presuntamente violatorios de derechos humanos es la queja a petición de parte, es decir, que sea presentada por la propia víctima o por otra persona que conoce de conductas que lesionan los derechos de las presuntas víctimas. A través de la queja, la CDHDF ejerce su competencia para conocer, investigar y resolver las presuntas violaciones a los derechos humanos de las cuales tiene conocimiento.

Cuando la queja es presentada de manera oral, las y los visitantes apoyarán a la o el peticionario elaborando la queja. A este procedimiento se le llama *suplencia de queja*, pues el personal de la Comisión es quien realiza el escrito de los hechos denunciados por la persona. Para ello la persona es entrevistada, asentando en un acta circunstanciada los elementos de tiempo, modo, lugar y circunstancia de los agravios denunciados, e identificando a la autoridad involucrada, si esto es posible. Corresponde al personal de la CDHDF determinar el derecho humano vulnerado. En los casos donde la queja presentada por las o los peticionarios tenga alguna inexactitud o le falten datos, las y los visitantes orientadores realizarán

⁴⁴ *Vide supra*, p. 57.

⁴⁵ *Vide infra*, p. 67.

la *suplencia de la deficiencia de la queja*, esto significa recabar aquella información faltante para poder proceder al registro.

En el caso de las personas privadas de la libertad, los hechos pueden ser denunciados vía telefónica, ya sea por la propia víctima, por cualquier otra persona, o por personas encargadas de los centros de detención, internamiento o de readaptación social del Distrito Federal, por la autoridad, o por servidoras o servidores públicos; los escritos también podrán ser entregados directamente a las y los visitantes. Para la ratificación, el personal de la CDHDF acudirá al centro de detención a entrevistar a la o el peticionario.

En los casos en que exista algún impedimento para que la o el peticionario pueda presentar su denuncia, y el medio telefónico no sea el adecuado o sea inaccesible, una o un visitador orientador se desplazará al lugar donde se encuentre la persona con el fin de recabar la queja. Para el caso de personas con las cuales no sea fácil establecer una comunicación clara y precisa, ya sea porque poseen algún tipo de discapacidad o porque son hablantes de alguna lengua indígena o extranjera, la Comisión podrá establecer contacto con instituciones federales, locales o con organizaciones de la sociedad civil, a fin de contar con los intérpretes necesarios para ello. La CDHDF busca apoyar en todo momento para que la formulación de la queja sea posible, atendiendo a los recursos disponibles de la población.

INVESTIGACIÓN DE OFICIO

Otra forma de iniciar un expediente de queja es cuando la CDHDF detecta o tiene conocimiento de algún hecho que pudiera constituir violaciones a derechos humanos o se presume su comisión, pero no existe una petición explícita por alguna persona. En estos casos, las visitadoras o los visitantes generales valoran los hechos y, de acuerdo con quien ejerza la Presidencia de la CDHDF, determinan el inicio de la *investigación de oficio*. De igual forma, la CDHDF tiene la facultad de iniciar una investigación de oficio cuando se detecta una conducta reiterada de violaciones a los derechos humanos por parte de autoridades del Distrito Federal. Para registrar las investigaciones de oficio, se seguirá un trámite igual al de las quejas formuladas por las peticionarias y los peticionarios, esto es, las y los titulares de las visitadurías generales remiten el acuerdo donde informan del inicio de esta labor.

La facultad que tiene la CDHDF de iniciar una investigación de oficio contribuye a que se haga una mejor defensa de los derechos humanos al poder actuar frente a una violación de derechos humanos sin que haya una denuncia presentada por alguna o algún peticionario. En estos casos, la Comisión adquiere la calidad de peticionaria.

2. Admisibilidad

La Dirección de Admisibilidad e Información, adscrita a la DGQyO, es el área responsable de realizar el procedimiento de admisibilidad, registro y asignación de la queja, a través de la Subdirección de Admisibilidad. El personal profesional que la integra recibe toda la documentación para dar inicio al procedimiento.

Los requisitos para que la CDHDF proceda a la admisibilidad de una queja son los siguientes:

1. Los datos mínimos de identificación: nombre, apellidos, domicilio y, en su caso, número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos, así como los datos de la persona que presenta la queja, si no fuera la presunta víctima.
2. Si la o el peticionario solicita que sus datos de identificación sean mantenidos en reserva.
3. Los hechos presuntamente constitutivos de violación a los derechos humanos.
4. La o el servidor público o autoridad a quien se le imputan los hechos.
5. Si es el caso, las pruebas con las que la parte peticionaria sustenta el dicho.
6. Nombre, firma o huella digital de la o el peticionario.

Otros elementos básicos a considerar dentro del procedimiento de admisibilidad son el análisis y la revisión del documento de queja con la finalidad de verificar que –si la queja carece de nombre, firma o huella digital como consecuencia del temor a represalias que puedan atentar contra la integridad física o moral– se registre y asigne un número de expediente, manteniéndose los datos de identificación de la o el peticionario en estricta reserva. Estos datos serán solicitados con el único fin de poder realizar las gestiones necesarias para la preservación de sus derechos humanos. Las denuncias anónimas no podrán ser registradas.

Las quejas y denuncias sólo podrán presentarse dentro del plazo de un año desde la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos o desde que se hubiera tenido conocimiento de los mismos. Este plazo puede ampliarse en casos graves, a juicio de la CDHDF, y en presuntas violaciones al derecho a la vida, a la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas, o por violaciones de lesa humanidad, es decir, que

atenten contra una comunidad o un grupo social en su conjunto; en estos casos no contará plazo alguno.⁴⁶

3. Registro

Una vez recibida y admitida la queja, se procede a hacer el registro de la misma, valorando, en primer lugar, si se trata de un asunto grave o urgente ya que, en ese caso, debe ser enviado inmediatamente a las visitadurías generales para que soliciten las medidas precautorias correspondientes. En estos casos se hace llegar una copia de la queja mientras que el documento original sigue el trámite ordinario de integración del expediente que será turnado posteriormente. Cuando una queja grave y urgente se ha recibido en el turno de guardias, las medidas precautorias corresponden al personal de la DGQYO.

El siguiente paso en el registro consiste en verificar si la o el peticionario tiene algún antecedente de atención en la CDHDF. En este caso, este nuevo registro se asignará a la misma persona, lo que permite a la CDHDF tener claridad respecto de cuántos servicios se le han dado a una persona y del tipo de intervención. De esta manera, la CDHDF puede saber con certeza cuántas personas han sido atendidas y el total de servicios proporcionados. En aquellos casos en que la o el peticionario tuviera diferentes quejas, es importante confirmar que en realidad se trata de una queja distinta, para lo cual debe analizarse si se trata de una situación que no quedó resuelta, si se encuentra en trámite o si los hechos denunciados son producto de los actos denunciados previamente. Si una queja por los mismos hechos se encontrara en trámite, el documento recibido recientemente se integrará al expediente que ya existe como una aportación al mismo.

Los datos de las personas, tanto peticionarias como agraviadas, así como la información de la queja respecto de los hechos, el lugar donde ocurrieron, las autoridades involucradas y los derechos presuntamente violados quedarán capturados en el Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi), que es la base de datos automatizada en la cual son registradas todas las actuaciones del personal de los órganos y áreas de apoyo de la CDHDF adscritos al Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos.

⁴⁶ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 28.

4. Asignación

Una vez que la queja ha cumplido con los requisitos de admisibilidad y es registrada, la DGQyO procederá a hacer la asignación del expediente a la Visitaduría General que corresponda, conforme al mandato que cada una de ellas tiene, a partir de la determinación de las autoridades presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos.

En caso de que haya dos o más autoridades que correspondan a distintas visitadurías generales, el criterio para la asignación será turnarlo a aquella que lleve los asuntos de la primera autoridad mencionada como presunta responsable en la queja, de acuerdo con la línea cronológica de los hechos narrados. Cuando se trate de violaciones a los derechos humanos de las personas debido a su pertenencia a grupos en situación de vulnerabilidad o de violaciones graves a los derechos humanos que sean responsabilidad de la Cuarta Visitaduría, el caso será turnado a ésta sin importar las autoridades involucradas, a excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). En este caso, la visitaduría general a cargo de esta autoridad determinará la calificación correspondiente para acordar si transfiera la investigación a la Cuarta Visitaduría General.

VI. Remisiones

La CDHDF no es competente para conocer de asuntos cuando de los hechos planteados en una queja se desprendan presuntas violaciones a los derechos humanos atribuibles a autoridades de carácter federal o de otra entidad federativa distinta del Distrito Federal. En estos casos se recibe la interpelación de los ciudadanos para realizar una remisión a los organismos públicos defensores de derechos humanos correspondientes: si las autoridades involucradas son federales, la queja será remitida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); si hace referencia a autoridades estatales, será enviada a la comisión o procuraduría estatal correspondiente.

En las presuntas violaciones a los derechos humanos donde de los hechos expuestos se desprenda que las autoridades involucradas son distintas de las del Distrito Federal, se dará el trámite siguiente:

1. *Concurrencia de autoridades locales.* Están involucradas tanto autoridades del Distrito Federal como de cualquier otra entidad federativa. En este supuesto se realiza una queja en lo concerniente al Distrito Federal, y se envía un desglose de la misma a la comisión o procuraduría defensora de derechos humanos competente para proceder de acuerdo con su normatividad.
2. *Concurrencia de autoridades de carácter federal y estatal.* El asunto se remite a la CNDH y se envía un desglose a las instancias defensoras de derechos humanos estatales para que procedan de acuerdo con su competencia.
3. *Concurrencia de autoridades federal y del Distrito Federal.* En este supuesto impera el principio de atracción y se envía el asunto a la CNDH.

Para registrar un expediente de remisión se tiene que revisar que cubra con los requisitos indispensables para que proceda una queja; para el trámite de este tipo de asuntos se elabora un expediente de remisión que contiene dos oficios para su diligencia: uno dirigido a la o el peticionario y otro a la autoridad, a efecto de notificar sobre la remisión del asunto por incompetencia de esta Comisión y a qué organismo público es remitido. Además de la remisión por oficio, se establece contacto con la o el peticionario para proporcionarle los

datos de la comisión o procuraduría de derechos humanos a la cual corresponde conocer del asunto. Asimismo, se envía a la autoridad una copia de la remisión por fax, para que tenga conocimiento oportuno de los hechos denunciados.

VII. Servicio de orientación

Nuestro quehacer institucional tiene por objeto brindar a las y los peticionarios una atención eficiente y expedita frente a violaciones a los derechos humanos, incluso en aquellos casos que no son competencia de la CDHDF; en estos asuntos es proporcionado el servicio de orientación.

Éste representa cuatro quintas partes del total de las atenciones que realiza la Comisión en un año. Maneja problemáticas de muy diversa índole; la labor de la CDHDF está centrada en asesorar a las personas y canalizarlas a aquellas instituciones competentes u organizaciones que pudieran apoyarlas.⁴⁷

Los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París)⁴⁸ establecen que una de las funciones de los organismos públicos defensores de derechos humanos es informar al autor de la demanda sobre sus derechos y los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a dichos recursos, como lo es transmitir las denuncias a la autoridad competente, en atención a lo previsto por la ley.

1. Estrategia en la orientación

La CDHDF realiza una orientación cuando en los hechos no son imputables violaciones a los derechos humanos cometidas por una autoridad o servidora o servidor público. Ejemplo de ello son los casos de conflictos entre particulares, resoluciones jurisdiccionales o asuntos de carácter laboral o electoral; cuando se trata de cosa juzgada y ya no es posible la interposición de recurso alguno; cuando la o el peticionario ha recurrido a las alternativas adecuadas a su caso, ya sea por estar asistido por abogada o abogado, o porque alguna instancia del Estado conoce del caso y le está brindando la atención correspondiente. Asimismo, puede ser sim-

⁴⁷ Lo anterior encuentra su fundamento en los artículos 33 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 35 *bis*, fracción XI, de su Reglamento Interno.

⁴⁸ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), *op. cit.*, punto 2 del apartado D.

plemente que las personas recurran a la Comisión para preguntar acerca de la mejor forma de atender alguna preocupación o problema.

La orientación es parte esencial de la defensa y protección de los derechos humanos; a través de ella se busca contribuir a la consolidación de una cultura de la ciudadanía, esto es principalmente la promoción del ejercicio de los derechos y la exigencia de una adecuada atención de la autoridad hacia las personas.

Una orientación eficaz debe permitir que la o el peticionario conozca las razones por las cuales no es competente la Comisión; cuáles son las alternativas para la atención del asunto y los posibles resultados que pudieran derivarse, las instituciones ante las que puede acudir; los procedimientos, plazos, recursos, vías, materia, así como la trascendencia de su intervención. La orientación también fomenta el empoderamiento de las personas al proporcionarles herramientas que les permiten exigir la observancia de sus derechos a las autoridades.

Brindar orientación tiene su propia metodología una vez que se ha detectado que se trata de este tipo de servicio. Al igual que toda atención, inicia con la escucha atenta y analítica del planteamiento expuesto. Debemos recordar que las personas nos comunican problemas, no exponen un asunto jurídico; de esta manera, es dimensionado el problema y se comunica lo que se ha interpretado de los hechos planeados. Es importante ubicar claramente cuál es la necesidad que la parte peticionaria busca satisfacer al acudir a la CDHDF, contextualizar el problema expuesto, determinar cuál es el ámbito de las atribuciones de la CDHDF y cuáles son las alternativas, si las hubiera.

Cuando se ha valorado que se trata de un asunto de no competencia de la Comisión, se informa a la persona de ello, se le indican las alternativas de atención y de qué manera la CDHDF puede intervenir para solicitar la atención de las instancias de gobierno competentes o de organismos de la sociedad civil que pudieran conocer del caso.⁴⁹

En algunas ocasiones, la persona solicita orientación, pero en la exposición del asunto resaltan aspectos que ésta puede no concebir como violaciones a sus derechos humanos. Es el caso de la discriminación, la mala atención o la falta de respuesta por parte de las autoridades. En estos casos, se informa a la persona sobre tal situación y se le indica que procedería la interposición de una queja, de acuerdo con el procedimiento establecido para los asuntos de competencia de esta institución.

⁴⁹ Estas fases han sido desarrolladas ampliamente en el apartado IV. Atención a peticionarias y peticionarios.

Al concluir la intervención de la visitadora orientadora o del visitador orientador, las personas podrán optar por diversas alternativas que les ayuden a la toma de decisiones en relación con la situación que enfrentan, pues tendrán consigo información relevante, de utilidad práctica, directa e inmediata, y en algunos casos de contenido jurídico, respecto del ejercicio de sus derechos. Ante todo, se busca que las personas tengan la capacidad de tomar la decisión que consideren más conveniente con la mayor información pertinente posible. Una vez tomada la decisión, nuestro personal valora las posibilidades de intervenir para coadyuvar, siempre desde una expectativa de empoderamiento de las personas que acuden a la Comisión.

2. Orientación verbal, escrita, canalización con oficio y gestión

Las orientaciones pueden realizarse de manera verbal sólo en aquellos casos en que la o el peticionario requiera información básica para continuar con su trámite, cuando no sea la persona que pudiera exigir derechos ante alguna autoridad (por carecer de interés jurídico), o cuando sólo desee conocer las alternativas posibles de atención.

La orientación por escrito procede en casos cuyo conocimiento de los hechos haya sido mediante correo ordinario, electrónico o por escrito recibido en la Oficialía de Partes de la CDHDF y del que, con base en el análisis de los hechos, se desprenda un asunto de no competencia legal.

En otros casos no basta la orientación. Cuando la Comisión pueda coadyuvar solicitando atención a la autoridad, siempre lo hará mediante una canalización a la autoridad competente. En estos casos es elaborado un oficio dirigido a la instancia adecuada para la atención del asunto planteado. La CDHDF realizará un seguimiento de la respuesta que haya dado la institución, estableciendo contacto con las y los peticionarios. En caso de que la respuesta de la autoridad no sea la adecuada a sus atribuciones, se inicia el procedimiento para la admisibilidad y el registro de una queja. Cuando la respuesta corresponde a organismos de la sociedad civil, y no es atendida, se dan otras alternativas de atención con otros organismos. A través de la canalización se busca contribuir a que la institución que recibe la solicitud de la CDHDF atienda de manera adecuada a las y los peticionarios, ya que tiene un respaldo institucional.

El oficio de canalización debe exponer de manera sucinta y clara el hecho expuesto por la o el peticionario, así como la petición concreta que se hace a la autoridad u organización para su intervención. La canalización a una autoridad se fundamenta y justifica en las

obligaciones del Estado, en particular en el imperativo de organizar el aparato estatal para hacer efectivo el goce de los derechos humanos en beneficio de las personas.

Otro nivel de intervención es la gestión. A través de ésta, la orientación se complementa estableciendo comunicación directa e inmediata con las o los servidores públicos responsables de la atención, principalmente para verificar que sea la instancia idónea para la atención satisfactoria y oportuna del planeamiento.

La gestión es el conjunto de acciones realizadas de manera personal y directa, a nombre de la CDHDF, ante las instancias a donde canaliza, con el objeto de interceder a favor de la parte peticionaria para la atención oportuna y eficaz del planteamiento. Esta acción se justifica en los principios de inmediatez y sencillez que rigen la actuación de la CDHDF, favoreciendo el contacto directo para evitar la dilación en las comunicaciones. En estos casos se busca el beneficio directo, pues se conoce la respuesta y disposición para atender el caso concreto, lo que en muchas ocasiones lleva a la solución inmediata del asunto.

La orientación en cualquiera de sus modalidades –verbal, escrita, la canalización o la gestión– es un mecanismo de promoción, protección y salvaguarda de los derechos de las personas a través del cual se reconocen tanto éstos como el ejercicio de la ciudadanía en un Estado democrático de derecho.

3. Vinculación

Muchas instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil son especialistas en los temas materia de las orientaciones. Por ello, las acciones de vinculación con ellas son una parte sustantiva de la estrategia de trabajo de la CDHDF. Para dar la mejor alternativa a las y los peticionarios es fundamental que la Comisión realice acuerdos institucionales de cooperación con otras instancias de Estado, privadas o sociales, pues ello permite generar una red de apoyo, de servicio, y de orientación e información.

Esta labor se ha consolidado en convenios cuyos vínculos trascienden al personal que labora en las distintas instituciones de gobierno para convertirse en relaciones institucionales. La DGQyO cuenta con un directorio de servicios donde se encuentran enlistadas todas las instancias de las cuales la Comisión tiene certeza de que proporcionan una buena atención. Este directorio puede ser consultado por tema o por grupo específico de población a la que se atiende; es actualizado semanalmente con las aportaciones del personal encargado de realizar nuevos vínculos con base en los casos que son presentados ante nuestro personal.

A partir del seguimiento de las canalizaciones, la CDHDF conoce y verifica las acciones implementadas por las autoridades u organizaciones a las cuales se canalizaron los asuntos. Asimismo, permite conocer cuál fue la intervención de las instancias ante las cuales se derivaron los casos, dar continuidad a la atención y, en su caso, buscar nuevas opciones o alternativas de solución a los asuntos planteados. Este procedimiento también permite medir la eficacia de nuestra atención; detectar cuáles instancias atienden y contestan las peticiones de la CDHDF; establecer mecanismos de colaboración institucional con la finalidad de garantizar una ruta adecuada para cada caso y, por consiguiente, conocer si las y los peticionarios han recibido una atención adecuada a sus demandas.

VIII. Centro de Información

El Centro de Información está a cargo de la Subdirección de Información de la DGQyO. En esta área se concentra la información de la CDHDF respecto de las personas atendidas y aquellos datos necesarios para las labores de defensa de los derechos humanos; los servicios otorgados; la narración de los hechos motivo de las denuncias; las medidas precautorias solicitadas a las autoridades; el trámite de las quejas (calificación, investigación y conclusión), así como las orientaciones brindadas y el seguimiento de las canalizaciones.

La información que detentan las instituciones es un bien público. En materia de transparencia y acceso a la información, toda instancia de gobierno debe adecuar sus procesos con el fin de disponer de información completa y veraz concerniente a las labores que realiza para atender sus obligaciones. Ésta debe ser fácilmente consultada; las instituciones públicas tienen la obligación de hacerla accesible a cualquier persona, colectivo, organización o institución que desee conocerla. La información puesta a disposición debe ser de calidad, esto es que permita a las personas valorar el ejercicio de la función pública de acuerdo con las obligaciones impuestas por la ley.

El acceso y la transparencia de la información han sido concebidos como un reto para cualquier institución debido a que el poder público en México ha heredado de un régimen autoritario de partido hegemónico de Estado las formas autócratas de la gestión social y una visión patrimonialista del uso de los recursos públicos. Por ello la capacitación de las y los servidores públicos a cargo de la captura, manejo y resguardo de la información es una tarea prioritaria.

Resulta fundamental que las y los servidores públicos estén conscientes de sus responsabilidades, de la importancia que tiene la información y de los procedimientos para su adecuado procesamiento, valorando esta labor como un compromiso ético de servicio a la ciudadanía, sustento primordial de cualquier régimen democrático de derecho. La rendición de cuentas parte del supuesto de una ciudadanía participativa y con acceso a información confiable y lo más completa posible. La Comisión parte, pues, del principio del acceso pleno a la información a partir del cual se procede a valorar los aspectos de seguridad, reserva, confidencialidad y protección de datos personales, siempre en estricto apego a toda la normatividad aplicable, incluidos los estándares internacionales. Recordemos que

el derecho a la información está contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.⁵⁰

La captura de la información en un sistema automatizado posibilita la consulta rápida y especializada de los datos, no sólo por parte de la institución que la posee, sino también por la ciudadanía. Por ello, la CDHDF ha puesto un especial interés en desarrollar lineamientos y procedimientos eficaces para lograrlo.

En la CDHDF la información se captura en el Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi), cuya administración, diseño, implementación, desarrollo, resguardo y garantía de operación es responsabilidad de la Dirección General de Administración. Ésta es una base de datos alimentada por las y los visitantes adjuntos adscritos a las diversas instancias del Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, es decir, por la misma Dirección General de Quejas y Orientación (DGQYO), las visitadurías generales y la Dirección Ejecutiva de Seguimientos (DES). La revisión y depuración del sistema está a cargo del Centro de Información, el cual tiene interlocución permanente con todas las áreas de alimentación con el fin de corregir las inconsistencias.

El Centro de Información proporciona diariamente una gran cantidad de reportes a las diversas áreas de la CDHDF, particularmente a la Presidencia y a la Dirección General de Comunicación Social (DGCS). Asimismo, las solicitudes de información pública que ingresan a la CDHDF son tramitadas desde este centro, así como los informes estadísticos mensuales, trimestrales, semestrales y anuales.

Tiene a su cargo la captura y validación de la información que corresponde al perfil sociodemográfico de las personas atendidas en la DGQYO, así como aquélla proveniente del Sistema de Medición de la Calidad del Servicio de la CDHDF correspondiente al Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos.

La información que se encuentra en el Siigesi permite la elaboración de diagnósticos sobre los derechos humanos en la ciudad de México y sobre el comportamiento de las autoridades involucradas; conocer las características de las y los peticionarios y agraviados en las quejas; saber qué tipo de orientaciones se realizan y hacia cuáles instancias se canalizan, entre otras; razones por las cuales la CDHDF debe cuidar la calidad de su información.

⁵⁰ *Cfr.* ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, OACNUDH, 10 de diciembre de 1948, artículos 19, 21 y 22. Disponible en <<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>>, página consultada el 7 de enero de 2009; y CIDH, Carta Democrática Interamericana, CIDH-OEA, 11 de noviembre de 2001, artículo 4. Disponible en <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos15.htm>>, página consultada el 7 de enero de 2009.

1. Campos de información del Siigesi

El personal adscrito al Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de la CDHDF es responsable de ingresar los datos al sistema, para lo cual siguen los lineamientos de captura establecidos.

En la DGQYO se capturan los datos de identificación de las y los peticionarios y agraviados, el tipo de atención, la narración de los hechos y el lugar donde ocurrieron. A las visitadurías generales les corresponde la calificación, investigación y conclusión. A la DES le competen los datos para evaluar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas, así como de los procedimientos de responsabilidad de aquellos funcionarios involucrados en los expedientes de queja concluidos.

En cada uno de los campos que conforman el sistema es necesario cuidar algunos detalles, a fin de evitar errores o duplicar información.

Los lineamientos fueron desarrollados por el Centro de Información y se refieren a aquellos campos a partir de los cuales se generarán las estadísticas de los informes periódicos de la CDHDF respecto a las labores de la DGQYO y de las visitadurías generales.

El Centro de Información debe proponer al área de sistemas los campos que se vayan requiriendo, ya sea por la incorporación de nuevos programas de trabajo donde sea necesario sistematizar datos o para facilitar la captura de algún dato.

A continuación se describen los campos que se encuentran en el Siigesi.

DATOS DE LAS PETICIONARIAS, DE LOS PETICIONARIOS Y DE LAS PERSONAS AGRAVIADAS

En este campo se almacena la información relativa a los datos de identificación de las peticionarias, los peticionarios y las personas agraviadas que han solicitado un servicio a la CDHDF: nombre, nacionalidad, edad, sexo, domicilio, números telefónicos y correo electrónico.

- *Peticionaria*. Se trata de la persona que acude a solicitar la intervención de la Comisión. En el caso de los colectivos de personas, éstas determinan quién fungirá como representante para efectos de notificación sobre el trámite de su servicio.
- *Peticionarial/agraviada*. Corresponde a la persona que expone situaciones que le afectan directamente.
- *Agraviada*. Es la persona afectada por la acción u omisión de la autoridad referida por quien reporta los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos.

PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO

Para cada una de estas categorías pueden corresponder una o más personas, por lo que se consignan todos los datos para cada una de las y los peticionarios que acuden a ratificar o exponer su caso. Corresponde a la URTS recuperar los datos en un formulario de perfil sociodemográfico que incluye los siguientes rubros:

- Si es la primera vez que acude a la CDHDF.
- Nombre completo.
- Fecha de nacimiento.
- Sexo.
- Nacionalidad.
- Lugar de nacimiento.
- Estado civil.
- Colonia, fraccionamiento, barrio o unidad habitacional donde reside.
- Teléfono.
- Tipo de vivienda, propiedad y residentes en ella.
- Acceso a los servicios de salud.
- Tipo de discapacidad.
- Lengua indígena.
- Escolaridad.
- Situación laboral y percepción de ingresos.
- Medio por el cual se enteró de la CDHDF.
- Transporte utilizado para llegar a la CDHDF.
- Parentesco con la persona agraviada.

Este tipo de información es de carácter confidencial, y es catalogada como dato personal que sólo será usado para fines estadísticos, no de identificación. Corresponde a la persona que acude decidir si acepta o no aportar los datos que se le solicitan; el servicio no está condicionado a la requisición del formulario de perfil sociodemográfico.

ATENCIÓN

Una vez que la persona haya o no aceptado responder el perfil sociodemográfico, se procede a la atención por parte del personal de la Dirección de Atención y Orientación, o de la URTS, iniciando el procedimiento de atención que a continuación describimos. Este traba-

jo para recabar la información de las personas se aplica tanto a quienes acuden a las oficinas de la Comisión como a aquellas que solicitan atención vía telefónica.

El personal incorpora en el sistema la siguiente información de la o el peticionario:

- Nombre completo.
- Fecha de nacimiento.
- Sexo.
- Domicilio y teléfono en donde la persona pueda ser localizada y notificada para efectos del servicio que otorga la CDHDF.

El nombre es un dato importantísimo que debe ser capturado correctamente ya que a partir de éste la visitadora o el visitador puede encontrar en el sistema si esta persona ya ha venido con anterioridad. Para ello, el primer paso es la búsqueda de antecedentes; en caso de encontrarlos, no se genera un nuevo registro, sino que se agrega el nuevo servicio dentro del registro existente. Al hacer esto, la CDHDF sabe el número exacto de personas que han acudido y de los servicios proporcionados. Si no se realiza la búsqueda de antecedentes, se generará una duplicidad de registros de la misma persona, apareciendo como homónimos cuando en realidad no lo son.

El domicilio y número telefónico son datos fundamentales porque, a partir de ellos, el personal de la Visitaduría General podrá contactar a quienes interpusieron la queja una vez que ésta ha sido calificada. En el perfil sociodemográfico se pide únicamente el dato de la colonia del lugar donde pernocta la persona. Este dato no necesariamente es igual al que se incorpora en el servicio de atención, pues este último corresponde al sitio donde la persona puede ser localizada o notificada para efectos de la labor de la CDHDF. La diferencia está en el uso de la información, pues para fines estadísticos es importante conocer dónde viven las personas, pero en el caso de la investigación y la canalización es más importante saber dónde se le puede enviar información o dejar un mensaje.

En los documentos que se reciben por escrito algunos de los datos como edad y nacionalidad no siempre se encuentran especificados, por lo que es necesario capturarlos posteriormente.

Los datos personales que son catalogados como confidenciales (tanto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal como en la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal) sólo son conocidos por el personal encargado de la atención y la investigación, a excepción de aquellos casos donde quien in-

terpone la queja solicite mantener sus datos en reserva, para lo cual se restringe y controla el acceso a éstos sólo a determinado personal, y exclusivamente para efectos de la investigación en curso.

SISTEMA DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO

En lo que concierne a la información proveniente del Sistema de Medición de la Calidad del Servicio del Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, ésta se obtiene de un formulario que es depositado en las urnas correspondiente por parte de las personas que acuden a las oficinas de la CDHDF para recibir atención de la DGQYO, de las visitadurías generales y de la DES. El formulario les es entregado por el personal de recepción y se deposita en las urnas que se encuentran a la vista de las personas que nos visitan. Esta información es de carácter anónimo y tiene fines estadísticos, por lo que no sufre la denuncia que quisiera hacer una persona por haber recibido una deficiente atención; para ello puede acudir a la Contraloría Interna de la CDHDF.

El Sistema de Medición de la Calidad del Servicio es un instrumento que busca identificar la calidad del servicio que brinda la Comisión, desde la perspectiva de las personas atendidas y de acuerdo con los siguientes aspectos:

- A. Expectativa de la persona y atribución de la institución.
- B. Atención adecuada y eficiente.
- C. Atención por parte del personal.
- D. Condición de las instalaciones.
- E. Nivel de satisfacción.

El Sistema de Medición de la Calidad del Servicio recupera la información proveniente de la percepción de todas las personas que acuden tanto a solicitar los servicios de alguna de las áreas que integran el Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, como a realizar algún trámite concerniente a alguno de los servicios otorgados (quejas, orientaciones o canalización a otras instituciones).

Este instrumento debe ser confidencial, sencillo y de fácil comprensión, debe procurar respuestas contundentes y ser útil como insumo para la evaluación institucional y del servicio profesional. Sin embargo, este instrumento no es susceptible de servir como mecanismo de evaluación de las personas que otorgan la atención. Para ello existen mecanismos propios del Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH), así como las sesiones de evaluación semestral de cada área. Existen, además, otros indicadores que pueden ser recu-

perados de la base de datos del Siigesi, orientados a observar el tratamiento que da el personal a los asuntos en curso. De esta manera, dicho instrumento permite tener la percepción sobre la Comisión, y puede servir de guía para obtener indicadores específicos de un área en su conjunto, en caso de que se obtengan evaluaciones no satisfactorias.

El cuestionario consta de dos partes: la primera refiere a la información para ubicar el momento en que fue entregado y el área que atendió a la persona; la segunda consiste en 10 preguntas que deben responder las personas usuarias del servicio.

El personal de recepción escribe en los campos correspondientes:

1. Fecha.
2. Hora.
3. Área de atención.

Las preguntas que deben responder las y los usuarios del servicio son las siguientes:

4. Sexo y edad.
5. ¿Es la primera vez que usted viene a la CDHDF?
6. ¿Recibió atención el día de hoy?
7. ¿Qué trámite vino a hacer a la CDHDF?
8. ¿Qué problema desea que la CDHDF le ayude a resolver?
9. El tiempo que estuvo hoy en la CDHDF para atender su asunto, usted lo considera...
10. El servicio que le brindó la CDHDF usted lo considera...
11. ¿Considera que el trato recibido fue respetuoso y amable?
12. ¿Considera que las instalaciones de la CDHDF son las adecuadas para la atención?
13. ¿Considera que la atención brindada por la CDHDF fue de ayuda para usted?
14. ¿Recomendaría a la CDHDF con familiares y amistades?

La información es procesada y capturada en el Centro de Información. Los resultados estadísticos y las valoraciones son incorporadas en los informes trimestrales, semestrales y en el informe anual.

TIPOS DE ATENCIÓN

Este rubro permite generar estadísticas e información sobre los tipos de servicio brindados por personal de este organismo en asuntos de competencia e incompetencia. A continuación se describen los tipos de servicio que puede brindar la Comisión.

Competencia

- a) *Suplencia de queja*. Entrevista personal o telefónica con la o el peticionario para la formulación de una queja.
- b) *Suplencia de deficiencia de queja*. Asesoría para complementar o subsanar algunos requisitos para la formulación de la queja.
- c) *Revisión de escrito*. Valoración de los escritos que presentan las y los peticionarios a fin de corroborar que sean competencia de la Comisión y que cuenten con los requisitos necesarios para su admisibilidad.
- d) *Asesoría para formular escrito*. Asistencia o asesoría que se brinda a la o el peticionario para presentar un escrito de queja.
- e) *Información sobre la CDHDF*. Se brinda a las y los peticionarios interesados sobre las actividades que se desarrollan en este organismo.
- f) *Curso de queja*. Información que se proporciona a la o el peticionario sobre el número de expediente, la visitaduría a la que fue asignado, y el nombre de la o el visitador adjunto a cargo de la investigación.
- g) *Aportación a expediente de queja*. Documento que ingresa como complemento de información para un expediente ya registrado.
- h) *Medidas precautorias*. Son las acciones que la autoridad debe atender para salvaguardar o restituir el ejercicio de los derechos una vez interpuesta la queja, sin que se prejuzgue acerca de la responsabilidad. Constituyen una etapa previa a la investigación de los hechos denunciados.
- i) *Solicitudes de información pública*. En este rubro se contemplan las solicitudes de información atendidas por el área encargada de dar cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Incompetencia

- a) *Orientación verbal*. El asunto no se puede canalizar mediante un oficio.
- b) *Orientación verbal con solución inmediata*. Se realizan gestiones con la autoridad competente de manera directa sin la elaboración de un oficio.
- c) *Canalización con oficio*. Orientación que se brinda mediante un documento para que la instancia competente atienda el asunto referido por la o el peticionario.
- d) *Respuesta a peticiones por escrito*. Se brinda orientación por escrito.

- e) *Respuesta a peticiones vía electrónica.* Se brinda orientación mediante correo electrónico.
- f) *Medidas preventivas.* Se trata de solicitudes a la autoridad para que sean salvaguardos los derechos humanos de las personas en situaciones o eventos donde pudiera existir riesgo. Al no existir elemento de queja, funcionan como indicaciones a la autoridad sobre qué hacer para que, en situaciones de alteración del orden público o de amenaza de violencia, ésta se conduzca de acuerdo con lineamientos internacionales para la actuación de servidoras o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley y del uso proporcional de la fuerza.
- g) *Remisión.* Cuando hay violaciones a derechos humanos imputadas a autoridades federales o estatales, se remite el asunto y se informa a la o el peticionario sobre el curso de su remisión y las aportaciones que desee hacer al expediente. En estos casos, se establece contacto con el organismo público defensor de derechos humanos competente para atender la solicitud.
- h) *Expediente de colaboración.* Cuando otro organismo de derechos humanos solicita la intervención de esta Comisión.
- i) *Servicio de colaboración.* Se solicita a otras instancias su intervención en materia de su competencia tratándose de casos de grupos o personas en situación de vulnerabilidad.
- j) *Asuntos improcedentes.* Cuando se informa sobre asuntos donde no existe competencia y además no es solicitada nuestra intervención ni ningún tipo de orientación, de manera que la CDHDF no tiene manera de otorgar servicio alguno a la persona que lo remite.

NARRACIÓN DE HECHOS

En este espacio es descrita la situación expuesta por las y los peticionarios que acuden a la CDHDF. La redacción de los hechos no es una exposición literal de lo verbalizado por quien acude a la Comisión pues debe contener la información que se considere de importancia para sustentar el trámite del servicio: si corresponde la realización de la investigación en asuntos de competencia o, en caso de no competencia, para su debido trámite o canalización.

Los elementos que deben considerarse en la narración de hechos se encuentran detallados en el apartado de este documento destinado a la entrevista.⁵¹ El objetivo es que, a partir de la narración de los hechos recabada por la DGQYO, el personal de las visitadurías generales pueda, sin ninguna dilación, iniciar las investigaciones y solicitar los primeros informes a

⁵¹ Cfr. *Vide supra*, p. 40.

la autoridad. Si la información es completa, la labor de los visitadores investigadores se facilitará.

En algunos casos, como son las llamadas telefónicas en centros penitenciarios, quienes hablan son generalmente las personas agraviadas. Por ello, podrían dar información incompleta, ya sea porque no tienen el tiempo para exponer ampliamente su caso o por temor a represalias. En este tipo de casos, la CDHDF inicia las investigaciones de oficio con la información que haya podido recabar; el personal debe centrar su atención en obtener los datos que permitan determinar un lugar específico y los datos generales para ubicar a las personas presuntamente agraviadas, a fin de realizar una visita y recurrir a la autoridad para proceder a medidas preventivas. En estos casos, la mejor información es contar con el nombre de la persona, el centro de reclusión, el dormitorio, la zona y la estancia.

LUGAR DONDE OCURRIERON LOS HECHOS

En este campo se deberá capturar la circunscripción territorial donde se cometió la presunta violación a derechos humanos o donde se suscitó el conflicto, controversia o materia de la asesoría.

El dato que se extrae de este campo nos permite ubicar las delegaciones, colonias e incluso calles de la ciudad donde ocurren frecuentemente las presuntas violaciones a derechos humanos. Sin embargo, es frecuente que el dato refiera al edificio de gobierno donde se pudo haber cometido la violación, como en el caso de las delegaciones, las agencias del Ministerio Público o los centros penitenciarios. Este dato es relevante, por lo que debe quedar clara la diferencia respecto del domicilio donde la gente vive y respecto del lugar donde la persona puede ser notificada o localizada.

CALIFICACIÓN DE LAS QUEJAS

Una vez que la queja haya cumplido con los requisitos de admisibilidad y registro, la Visitaduría General a la cual corresponde la investigación dictará el acuerdo de calificación dentro de las 24 horas siguientes.

Los tipos de calificación de las quejas son:

- i. Presunta violación a derechos humanos.
- ii. Inexistencia de violación a derechos humanos.
- iii. Pendiente por calificar.
- iv. Falta de información de la o el peticionario.

- v. Incompetencia de la CDHDF.
- vi. Improcedencia.
- vii. Falta de evidencias.

En algunos casos, para la DGQyO no es posible recabar la información suficiente para determinar la competencia, ya sea porque la comunicación se cortó, porque la o el peticionario diera información incorrecta o porque se requiere adentrarse en la investigación. En estos casos las visitadurías generales pueden obtener mayor información para la calificación.

Cuando se está frente a una presunta violación a derechos humanos, las y los visitadores investigadores deben calificar los derechos humanos vulnerados y el tipo de violación, siempre conforme al *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*.⁵² Asimismo, en el sistema automatizado de información deben determinar a las autoridades presuntamente responsables.

DOCUMENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN DE LAS QUEJAS

El Siigesi permite que el personal a cargo de la investigación integre progresivamente el expediente electrónico del caso conforme transcurre el trámite de la queja, pues todas las documentaciones que proceda a hacer deben ser registradas y generadas en el sistema, así como las referencias de los documentos que se reciban por parte de las autoridades y de quienes fungen como peticionarias o peticionarios. La verificación de expedientes consiste en confirmar que lo existente en el expediente físico corresponden con lo registrado en la base de datos.

En el Siigesi también son registrados todos los movimientos que se hagan a los expedientes, como son reasignaciones o reaperturas; asimismo, genera de manera automática los números de documentos y oficios dirigidos tanto a las autoridades como a las y los peticionarios.

CONCLUSIÓN DE EXPEDIENTES DE QUEJA

En este campo se conoce la fecha y el tipo de conclusión de la investigación de acuerdo con lo determinado por el personal de las visitadurías generales. Los tipos de conclusión que pueden otorgarse a un expediente son:

⁵² CDHDF, *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2a ed, CDHDF (Serie Documentos Oficiales, núm. 5), 2008.

- a) Solución durante el trámite.
- b) Incompetencia.
- c) No violación a derechos humanos.
- d) Improcedencia.
- e) Desistimiento.
- f) Falta de interés.
- g) Por cumplimiento de las medidas de conciliación.
- h) Acuerdo de no responsabilidad.
- i) Recomendación.
- j) Sin elementos suficientes.
- k) Autoridad no identificada.
- l) Por imposibilidad de continuar la investigación por muerte de quien funge como parte peticionaria.
- m) Por imposibilidad de continuar la investigación cuando pone en riesgo la protección de la parte peticionaria.

La conclusión de los expedientes es notificada a las y los peticionarios, y a las autoridades. En el caso de los expedientes que se concluyen como Recomendación, los proyectos son remitidos a la DES para que su opinión sea tomada en cuenta por el presidente de la CDHDF para determinar si procede la emisión de dicha Recomendación.

Una vez emitida ésta, corresponde a la DES supervisar que las autoridades responsables cumplan cada uno de los puntos recomendatorios aceptados.

2. Directorio de autoridades

El Siigesi cuenta con el Directorio de Instituciones (Didei) que contiene los nombres, cargos, domicilios, teléfonos y correos electrónicos de todas aquellas autoridades con las cuales la CDHDF tiene relación.

El Didei ha permitido unificar la denominación de las autoridades y tener el catálogo disponible para la calificación de las autoridades presuntamente responsables.

Un directorio que no es actualizado no tiene funcionalidad. Resulta entonces una tarea sustantiva la actualización de este directorio, lo cual se realiza con el apoyo de todas y todos los usuarios del Siigesi. En el momento de conocer un cambio en los datos de una autoridad, se hace del conocimiento del área que tenga a su cargo la actualización, la cual verifica diariamente los datos.

3. Catalogación de la información

La información es clasificada mediante la adición de etiquetas en los registros electrónicos, lo cual permite extraer reportes de acuerdo con los temas y grupos específicos. Ambas formas de clasificación son ampliadas constantemente conforme a las necesidades de información que vayan surgiendo.

La catalogación permite tener información sobre un grupo en específico respecto de uno o más temas a la vez, lo cual posibilita la realización de estadísticas con un mayor número de variables para, a partir de ello, realizar análisis más complejos en menor tiempo. Cuanto más amplio es el catálogo, mayores son los cruces de información susceptibles de hacer.

La catalogación significa un impacto directo en las labores de monitoreo que realiza el Centro de Información con respecto a la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal. Los análisis de datos que puedan derivarse de esta labor redundan en el establecimiento de nuevas líneas de acción de la CDHDF, en la reorientación de las ya existentes o en la propuesta de políticas públicas. Este tipo de reportes facilitan la toma de decisiones para mejorar flujos de atención, por ejemplo. También son insumos fundamentales para la realización de informes especiales, diagnósticos y para la rendición de cuentas en los informes de ley. Asimismo, resultan de primordial importancia para atender las solicitudes de información, en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

De igual modo, las organizaciones sociales y dependencias gubernamentales que solicitan información a esta Comisión pueden disponer de un espectro amplio de datos que les posibilite llevar a cabo acciones más concretas para atender las problemáticas relacionadas con las quejas que se presentan en la CDHDF.

4. Revisión y depuración del Siigesi

Para asegurar la calidad e integralidad de la información, además de una captura correcta de los datos, es fundamental hacer una revisión y depuración constante de la base de datos.

La revisión de los datos consiste en asegurarse primeramente que todos los campos del sistema estén capturados y que la información que contengan sea la correcta. Algunos ejemplos de inconsistencias son cuando se cataloga a una persona como adulto mayor pero la edad consignada no corresponde con esa clasificación, o cuando el nombre pareciera corresponder a un hombre y el campo de sexo fue capturado como femenino.

Los datos en el sistema se revisan semanalmente y son verificados todos los días durante la semana previa al informe mensual mediante los siguientes pasos:

- La corrección de las inconsistencias es realizada por las áreas que capturaron la información. Es preferible que, como un proceso más exhaustivo, sean las mismas personas que capturaron quienes realicen la verificación, de manera que detecten si hay algún movimiento que el sistema no está haciendo bien o si simplemente fue un error de captura. Puede ser incluso una forma de interpretar la información que no corresponde con los lineamientos establecidos, por lo que sirve para establecer criterios comunes de valoración de los datos ingresados.
- En caso de que sean necesarios cambios, adiciones o eliminaciones del contenido, o sugerencias de cambios a la estructura de la base de datos o del sistema informático, el personal usuario notifica respecto de estos asuntos al Centro de Información, el cual, a su vez, concentra los requerimientos, solicita que sean atendidos por el área responsable adscrita a la Dirección General de Administración y da seguimiento al cumplimiento.
- Un procedimiento importante para el mantenimiento de la base de datos es la eliminación de la información excedente, para evitar un uso innecesario de memoria que afecte el rendimiento y optimización de los tiempos destinados a la extracción de la información.
- La información se respalda periódicamente, guardando una copia de seguridad de la base de datos en un medio extraíble. El respaldo de toda la base es responsabilidad de la Dirección General de Administración. No obstante, se ha establecido que el Centro de Información contemple en sus procedimientos realizar un resguardo sistemático de la información que procesa.

5. Generación de informes

La DGQYO, a través del Centro de Información, es el área que coadyuva para generar los reportes estadísticos periódicos para la elaboración de los informes de ley que se presentan ante el Consejo de la CDHDF, las áreas de apoyo y demás órganos de la Comisión, las autoridades y la opinión pública. Corresponde a la Dirección General de Administración proveer las facilidades técnicas para que dichos reportes sean accesibles a las diferentes áreas del Programa de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

La información básica de estos reportes es la siguiente:

- i. Condición de las personas.
- ii. Sexo de personas.
- iii. Datos estadísticos.
- iv. Lugar donde ocurrieron los hechos.
- v. Derechos presuntamente vulnerados.
- vi. Tipos de violación.
- vii. Calificación de quejas.
- viii. Conclusión de expedientes de quejas.
- ix. Tipos de atención.

Como fue señalado anteriormente, con la información contenida en la base de datos son generados reportes inmediatos sobre cualquier tema o grupo que se encuentre catalogado. Tales reportes son solicitados a través de la Oficina de Información Pública, por algún área de apoyo u órgano de la CDHDF o por las mismas autoridades. Cuando algún tema solicitado no está contemplado en el catálogo, puede realizarse la búsqueda revisando el campo de narración de hechos; sin embargo, este proceso ocupa mucho tiempo, por lo que debe hacerse una valoración sobre la utilidad de la información, de manera que sirva para ampliar la lista de catalogación.

Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 1º, en CDHDF, *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos*, vol. I, México, CDHDF, 2006, pp. 13-17.

CDHDF, *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2ª ed., CDHDF (Serie Documentos oficiales, núm. 5), 2008.

_____, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, México, CDHDF (Serie Documentos oficiales, núm. 10), 2008.

_____, *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 4ª ed., México, CDHDF, 2008.

_____, *Modelo de seguimiento de recomendaciones*, México, CDHDF (Serie Documentos oficiales, núm. 8), 2005.

_____, *Modelo de transparencia y acceso a la información pública de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2009.

_____, “2.4 Perfil sociodemográfico de peticionarias y peticionarios que acuden a la CDHDF”, en *Informe anual 2008*, vol. I, México, CDHDF, 2009, p. 218.

_____, *Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 4ª ed., México, CDHDF, 2008.

CIDH, Carta Democrática Interamericana, CIDH/OEA, 11 de noviembre de 2001, disponible en <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos15.htm>>, página consultada el 7 de enero de 2009.

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), National Human Rights Institutions Forum, marzo de 1992, disponible en <<http://www.nhri.net/pdf/ParisPrinciples.spanish.pdf>>, página consultada el 15 de enero de 2009.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, OACNUDH, 25 de junio de 1993, disponible en <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)>, página consultada el 15 de enero de 2009.

Henderson, Humberto, “Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio *pro homine*”, en *La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Unión Europea, 2005, pp. 37-66.

Tappan Merino, José Eduardo, *Manual de entrevista. Curso de Temas Especializados de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*, México, CDHDF, 2009.

OEA/CIDH, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Comisión en su 109º periodo extraordinario de sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000.

OEA/Corte IDH, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Corte en su LXI periodo ordinario de sesiones celebrado del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2003.

ONU, Convención sobre los Derechos del Niño en *Instrumentos universales de los derechos humanos*, OACNUDH, 20 de noviembre de 1989, disponible en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>>, página consultada el 9 de abril de 2009.

ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, OACNUDH, 10 de diciembre de 1948, disponible en <<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>>, página consultada el 7 de enero de 2009.

Nikken, Pedro, “El concepto de los derechos humanos”, en *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

Modelo de admisibilidad y orientación

se terminó de imprimir en junio de 2009 en los talleres de Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V., General Victoriano Zepeda 22, col. Observatorio, del. Miguel Hidalgo, 11860 México, D. F.
El tiro fue de 1 000 ejemplares impresos en papel cultural de 75 g.