



# COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

## PRESIDENTE

Luis González Placencia

## CONSEJO

Mercedes Barquet Montané  
Santiago Corcuera Cabezut  
Denise Dresser Guerra  
Manuel Eduardo Fuentes Muñiz  
Patricia Galeana Herrera  
Ernesto López Portillo Vargas  
Nashieli Ramírez Hernández  
Carlos Ríos Espinosa  
José Woldenberg Karakowsky

## VISITADURÍAS

**Primera** Mario Ernesto Patrón Sánchez  
**Segunda** Rosalinda Salinas Durán  
**Tercera** Luis Jiménez Bueno  
**Cuarta** Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez

## CONTRALORÍA INTERNA

Rosa María Cruz Lesbros

## SECRETARÍAS

### Ejecutiva

José Luis Gutiérrez Espíndola

### Vinculación con la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas

José Antonio Guevara Bermúdez

### Consultoría General Jurídica

Fernando Francisco Coronado Franco

## DIRECCIONES GENERALES

**Quejas y Orientación** Alfonso García Castillo\*

**Administración** Irma Andrade Herrera

**Comunicación por los Derechos Humanos** Hugo Morales Galván

**Educación por los Derechos Humanos** Paz Echeñique Pascal

## DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGUIMIENTO

Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

## CENTRO DE INVESTIGACIÓN APLICADA EN DERECHOS HUMANOS

Mónica Martínez de la Peña

## SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Gabriela Gutiérrez Ruz

## COORDINACIONES

### Asesores

María José Morales García

### Interlocución Institucional y Legislativa

Soledad Guadalupe López Acosta

### Tecnologías de Información y Comunicación

Rodolfo Torres Velázquez

### Servicios Médicos y Psicológicos

Sergio Rivera Cruz\*

### Instituciones de Derechos Humanos

Leonardo Mier Bueno

### Relatorías

Gerardo Sauri Suárez

### Servicio Profesional en Derechos Humanos

Ricardo A. Ortega Soriano\*

\* Encargado de despacho





# Investigación de violaciones a derechos humanos

## Presupuestos y manual de métodos y procedimientos



Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

México, 2011

REVISIÓN DE CONTENIDO: Rosalinda Salinas Durán.

EDITOR RESPONSABLE: Juan Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez.

DISEÑO Y FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez. DISEÑO DE PORTADA: Gabriela Anaya Almaguer.

CORRECCIÓN DE ESTILO: Karina Rosalía Flores Hernández y Haidé Méndez Barbosa.

Primera edición, 2008

Segunda edición, corregida y aumentada, 2011

D. R. © 2011, 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](http://www.cd hdf.org.mx)

ISBN: 978-607-7625-48-3

*Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta*

Impreso en México

*Printed in Mexico*

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente y dicha reproducción sea sin fines de lucros.

# Índice

## PRIMERA PARTE. PRESUPUESTOS

I. Pertinencia, sentido y oportunidad de un nuevo modelo de investigación de violaciones en la defensa de los derechos humanos . . . . .	11
Planteamiento del problema . . . . .	11
Límites formales y materiales a la acción del ombudsman en México . . . . .	13
II. Hacia un modelo de convicción en la investigación de violaciones a derechos humanos . . . . .	23
El Modelo de Gestión de la CDHDF . . . . .	23
Fundamentos del modelo de atención e investigación de violaciones a derechos humanos . . . . .	27

## SEGUNDA PARTE. MANUAL DE MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS

III. Admisión y calificación . . . . .	57
Finalidad . . . . .	57
Vías de recepción . . . . .	57
Inicio de investigaciones de oficio . . . . .	58
Recepción. . . . .	58
Asignación. . . . .	58
Análisis preliminar de los hechos . . . . .	59

Medidas cautelares. . . . .	60
Análisis y determinación de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos . . . . .	64
Claridad de los hechos narrados en la queja . . . . .	66
Valoración de la gravedad del hecho presuntamente violatorio. . . . .	67
Quejas admitidas por medios distintos a la comparecencia directa de la persona peticionaria . . . . .	70
Excepción respecto de las personas privadas de la libertad . . . . .	71
Aplicación de los principios de exhaustividad, debida diligencia y oportunidad . . . . .	71
Procedencia de la queja . . . . .	73
Competencia de la CDHDF para investigar los hechos. . . . .	74
Calificación. . . . .	78
Productos y terminación de la secuencia . . . . .	80
IV. Conciliación. . . . .	83
Concepto y objetivo . . . . .	83
El procedimiento de la conciliación . . . . .	84
Principios generales de la conciliación . . . . .	85
Seguimiento de la conciliación y fin del procedimiento . . . . .	90
Productos y fin de la secuencia. . . . .	91
v. Investigación . . . . .	93
Objetivo . . . . .	93
Preliminares . . . . .	93
Presupuestos (epistemológicos, éticos, teóricos y de método) . . . . .	93
Operaciones . . . . .	96
Producción de la evidencia. . . . .	97
Primera fase de la investigación: recolección de la evidencia . . . . .	100
Segunda fase de la investigación: prueba de los hechos . . . . .	114
Tercera fase de la investigación: subsunción de los hechos en las normas . . . . .	126
Conclusión del procedimiento y productos. . . . .	135

VI. Conclusión. . . . .	137
Objetivo . . . . .	137
Fases generales del procedimiento . . . . .	137
Preliminares . . . . .	137
Características generales del acuerdo de conclusión . . . . .	138
Causales de conclusión . . . . .	142
Consideraciones especiales sobre el procedimiento de conclusión . . . . .	159
Notificaciones. . . . .	162
Fin del procedimiento y productos. . . . .	163
 Anexos	
Anexo 1 . . . . .	169
Anexo 2 . . . . .	176
 Bibliografía . . . . .	181



**PRIMERA PARTE**

**PRESUPUESTOS**



## **I. Pertinencia, sentido y oportunidad de un nuevo modelo de investigación de violaciones en la defensa de los derechos humanos**

### *Planteamiento del problema*

Desde su creación en 1993, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es el organismo de la ciudad de México que recibe y atiende a quienes consideran que sus derechos humanos han sido violados por alguna autoridad del Distrito Federal. Es el más reciente entre los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) del país y, como todos ellos, tiene su fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fiel a su modelo, la CDHDF es una instancia no gubernamental cuya autoridad está fundada en el prestigio y la calidad moral del ombudsman o defensor del pueblo, lo que le permite vigilar el adecuado funcionamiento de los órganos de gobierno locales en lo que se refiere a su deber de observar los derechos humanos de las y los habitantes de la ciudad.

Como el resto de los OPDH, la CDHDF fue construida teniendo como referente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Unos años antes de su instauración, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional que en 1992 otorgó a la CNDH el carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal. Esa reforma también dio lugar a la primera ley del organismo –la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH)– y a la primera reforma del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (RICNDH) –cuyo antecedente más remoto se aprobó en 1990–, lo que resulta importante porque dichas normas constituyeron el modelo a seguir para las comisiones estatales de derechos humanos creadas posteriormente, incluyendo a la CDHDF por supuesto.

No obstante que el decreto que creó a la CNDH como un órgano desconcentrado de la administración pública federal en 1990 era lo suficientemente amplio como para que las facultades del organismo fueran diseñadas con un mayor potencial de intervención, resulta interesante observar que el primer RICNDH –expedido también en 1990– restringió esas facultades en aspectos que hasta la fecha constituyen las principales limitaciones a la labor de los OPDH en México. Más interesante resulta aún que haya sido el propio Consejo de la CNDH –entonces denominado Consejo Consultivo– el que redactó la versión del reglamento que fue aprobada. Los límites funcionales que están vigentes en la mayoría de los OPDH en México tienen su génesis en la autolimitación operada por el primer Consejo Consultivo de la CNDH, lo que a la postre fue el antecedente remoto del marco jurídico actual de estos organismos. Entre esas limitaciones se encuentran las siguientes:

- a) La restricción de la competencia en los ámbitos laboral, electoral y jurisdiccional.
- b) La inversión de la carga de la prueba a las y los peticionarios.
- c) La instauración de la conciliación como un procedimiento formalizado.
- d) El rol central que juegan las quejas en los informes anuales.

En enero de 1992, la reforma al artículo 102 de la Constitución elevó a rango constitucional a la CNDH y creó el sistema nacional no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos (SNJPDH). Dicha reforma fue el marco para la redacción de la primera ICNDH, publicada en abril de ese año en el *Diario Oficial de la Federación*, así como de las leyes de los OPDH locales. La redacción de la primera ICNDH tomó como base el RICNDH de 1990 y no sólo formalizó todas estas limitaciones al elevarlas a rango de ley, sino que incluyó algunas nuevas como:

- a) Tener un título de licenciado en derecho como requisito para ser titular de una visitaduría general.
- b) La educación y promoción de los derechos humanos tendrán un rol accesorio dentro de las funciones generales de la CNDH.

De todos estos temas, en realidad sólo el relativo a la competencia ha sido discutido con posterioridad, y está claro que la decisión del primer Consejo Consultivo enmarcó la tendencia que hasta la fecha prevalece. Las otras limitaciones no han sido consideradas como tales; se les ha dado por hecho, como parte normal del procedimiento, organización y funciones del ombudsman, lo que queda claro porque aun en las posteriores reformas y adiciones al RICNDH en 1992, 2000, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, estos aspectos no fueron modificados.

A lo largo de los años de existencia de los OPDH en México, es posible decir que estas limitaciones debilitan al ombudsman, y que en razón de ellas se inocula su eficacia. De ahí la necesidad de revisarlas.

### *Límites formales y materiales a la acción del ombudsman en México*

#### LIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

En lo que se refiere a la competencia, los argumentos presentados en las discusiones que dieron lugar al primer RICNDH, así como al posterior marco constitucional para el SNJPDH, han sido históricamente los mismos: sobre la limitación en temas electorales se arguyeron razones relacionadas con la necesidad de salvaguardar la integridad política del ombudsman; en lo que se refiere a los temas laborales, la razón principal para restringir la intervención de los OPDH se ha sostenido en la doctrina que asume que un organismo de la administración pública no actúa como autoridad en los conflictos laborales sino como patrón; finalmente, sobre los temas de carácter jurisdiccional se ha planteado la necesidad de salvaguardar la separación de poderes y la seguridad jurídica en las resoluciones judiciales, especialmente en las que tienen que ver con el ámbito de acción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En todos los casos, los argumentos formales son razonables aunque en la práctica han sido operados de tal forma que la limitación se acentúa mediante interpretaciones extensivas e intensivas, especialmente en los ámbitos laboral y jurisdiccional.

En el campo laboral, más allá de los conflictos de naturaleza estrictamente patronal, la limitación se ha extendido a todos los actos en los que, en el ámbito de

una relación institucional, una persona con jerarquía mayor abusa de otra que le es subordinada sin que el motivo del abuso involucre necesariamente una consideración laboral; o cuando, siendo así, ello obedece a una presión cuyo origen no es laboral. Ejemplos de este tipo de abuso los constituyen el acoso sexual y el acoso laboral –o *mobbing*–; estos actos también se expresan en la ausencia o deterioro de las condiciones de trabajo que se traducen en violaciones a los derechos a la vida e integridad personal o a la salud.

Por su parte, en el contexto de lo jurisdiccional es común confundir el ámbito de intervención de la jurisdicción propiamente dicha –legalidad y constitucionalidad en conflictos entre particulares y entre estos últimos con la autoridad– con el de derechos humanos en sentido estricto –conflictos de derechos humanos entre particulares y la autoridad–. Por ello, la acción de los OPDH se ha interpretado como subsidiaria de otros órganos de justicia, incluidas las procuradurías, dando lugar a que las investigaciones iniciadas en los OPDH se concluyan cuando se abren procedimientos administrativos o penales en las procuradurías de justicia, en los juzgados y en los tribunales.

En ambos casos, aunque existan los medios para atender la parte laboral o estrictamente jurisdiccional de los conflictos, se genera impunidad en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos.

#### INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA A LAS Y LOS PETICIONARIOS

Otra práctica heredada del primer RICNDH la constituye lo que en el argot jurídico se conoce como la *vista*. Ésta refiere a un ritual formalizado que consiste en hacer conocer a las partes los argumentos y evidencias aportados por sus contrapartes, con la finalidad de que, en caso de alguna de éstas se considere afectada por tales argumentos, se aporten y expongan los contra argumentos y contra evidencias que consideren convenientes, conforme al derecho que asiste a las personas dentro de un procedimiento, para refutar la prueba en su contra.

Esta práctica, fundamental en el debido proceso, no aplica a un procedimiento de defensa, y por tanto no adversarial, que es el que caracteriza al ombudsman. Los OPDH no son ni funcionan como un juzgado o tribunal. El ombudsman no es un juez, que actúa *supra* partes y, por tanto, tampoco puede basar sus resoluciones en un procedimiento contencioso o contradictorio. No obstante, en la mayoría de los OPDH la vista no sólo se practica de manera cotidiana sino

que se encuentra formalmente regulada para ser llevada a cabo cuando la información de la autoridad desmiente la versión de la o el peticionario y con la finalidad expresa de que ésta o éste *responda lo que a su derecho convenga*, considerando además la posibilidad de que, de no haber respuesta en el plazo reglamentariamente establecido, el asunto se cierre *por falta de elementos para continuar con la investigación*.

En realidad sorprende que esta práctica no haya sido un problema porque en los hechos supone un traslado de la carga de la prueba hacia las y los peticionarios. Esto es definitivamente inaceptable, en primer lugar, porque la labor de los OPDH es encargarse de la defensa de las personas que acuden a presentar quejas, lo que implica que éstos son parte, junto con sus defendidos, durante la investigación, y que en esa calidad les corresponde a ellos —y no a las y los peticionarios— buscar la evidencia necesaria para documentar el caso. Enseguida, porque al hacerlo, además de colocar a la o el peticionario en una situación de vulnerabilidad frente a la autoridad, los OPDH se colocan a sí mismos como terceros *supra partes*, asumiéndose como árbitros o jueces por encima del conflicto entre una o un ciudadano y una autoridad del Estado.

#### INSTAURACIÓN DE LA CONCILIACIÓN COMO UN PROCEDIMIENTO FORMALIZADO

Otro aspecto notable en el procedimiento instaurado en el primer RICNDH y heredado por los OPDH del país puede apreciarse en la *conciliación*. Cabe decir que, a nivel normativo, los OPDH consideran en sus legislaciones la posibilidad de conciliar como un mecanismo que agiliza el procedimiento y evita la investigación de la queja. De acuerdo con las disposiciones legales que la contienen, la conciliación debe procurarse de inmediato (una vez recibida la queja) y debe resolverse dentro de los primeros 15 días posteriores a ese momento. De ello se deriva que la investigación es subsidiaria de la conciliación, y que aquélla se iniciará sólo cuando esta última no se haya conseguido. En otras palabras, la conciliación es una alternativa al procedimiento de investigación.

A pesar de lo anterior, el RICNDH y los reglamentos que le tomaron como modelo regularon la conciliación como un mecanismo alternativo a la Recomendación, no a la investigación. De hecho, formalizaron un procedimiento que por su naturaleza es más bien informal al exigir la firma de un documento en el que se expresen las violaciones y las propuestas de solución a las que se supone

que se llegó por consenso, supeditando el cierre del expediente a la firma de dicho instrumento.

Formalmente, esta manera de concebir la conciliación la desnaturaliza porque en principio ésta y otras medidas consideradas como soluciones de conflictos alternativas al procedimiento no son juicios y, por tanto, no se centran –como éstos– en el establecimiento de la verdad ni en la determinación de culpa de la o el responsable sino en la solución eficaz del conflicto.

El sentido de estas alternativas procesales es agilizar la solución del conflicto a partir de renunciar a culpas y verdades, y avocarse, mediante una negociación, a la mejor solución para éste. De hecho, a diferencia de la mediación, la conciliación busca conseguir, a través de un mayor protagonismo de quien en este sentido actúa como intermediario entre las partes –la o el visitador adjunto– una solución *justa*, no cualquier solución.

Que la legislación coloque esta posibilidad como un paso necesario, anterior al procedimiento de investigación, es razonable en la medida en que se reconoce que a través de una negociación, que en su búsqueda de justicia cuida el interés de la persona peticionaria, es posible conseguir una solución eficaz y eficiente para un problema que de otra manera podría tardar mucho más tiempo en resolverse. Ello justifica también que las y los visitadores miembros de los OPDH hagan las veces de conciliadores –no árbitros, jueces ni mediadores– porque en este quehacer no están buscando responsabilidades ni evidencias de los hechos sino soluciones.

No obstante, en la medida en que la conciliación se coloca como alternativa a la Recomendación deja de ser un procedimiento para convertirse en una solución formal del conflicto. Esto tiene importantes implicaciones desde la perspectiva de los derechos porque no sólo desnaturaliza este medio alternativo sino que lo convierte, en razón de sus efectos, en una versión degradada de la propia Recomendación, en una Recomendación *light*, por decirlo de modo coloquial.

Aun cuando en esas circunstancias puede ser de utilidad para la o el peticionario, el problema es que se constituye como una *tabla de salvación* para la autoridad, a quien el procedimiento de investigación realizado ya debió haberle comprobado la violación a los derechos de la o el peticionario, lo que hace negociable dicha violación. Planteado de otro modo, si en la *conciliación como alternativa a la investigación* no interesa saber si la autoridad violó o no el derecho

de la persona es porque, de acuerdo con las reglas preestablecidas, lo importante es una solución inmediata y justa. Por el contrario, una vez realizada la investigación, la única razón para que la autoridad acepte una conciliación es que la violación se haya comprobado; de otra manera no tendría por qué aceptar hacer nada, pues se supone que la información aportada por la investigación –parte de la cual proviene de la autoridad– desmentiría la hipótesis de violación-. Esto implica que la conciliación representa una resolución más ventajosa que la Recomendación.

En el primer caso, el OPDH y la o el peticionario renuncian, por así decirlo, al interés de determinar si se cometió o no una violación a derechos humanos en aras de solucionar el problema. En el segundo caso, en realidad se ofrece una última oportunidad a la autoridad para resolver, vía la conciliación, lo que de otra manera sería necesariamente una Recomendación.

El problema, sin embargo, no termina ahí. De acuerdo con las disposiciones legales que regulan esta figura, el acuerdo conciliatorio –que con esta forma es sin duda un convenio– presenta además los siguientes inconvenientes: 1) es firmado por la o el visitador general, no por la o el titular del OPDH; 2) la sola firma del convenio cierra el expediente, lo que implica que el seguimiento, cuando se realiza, se hace fuera del procedimiento; 3) con frecuencia no deja claridad sobre los criterios de cumplimiento, por lo que es necesario interpretar la suficiencia del mismo; 4) en razón de lo anterior, *dilata* –flexibiliza y alarga– el cumplimiento cabal de los puntos conciliatorios, en detrimento del interés de la o el peticionario; 5) desdibuja el impacto de la obligación moral de la autoridad de hacerse responsable de que cometió una violación y, en consecuencia, de reparar el daño y comprometerse a la no repetición, y 6) en consecuencia, baja el perfil de la violación y la responsabilidad que tiene la autoridad respecto de ella al nivel de un acuerdo de voluntades.

## ROL CENTRAL DE LAS QUEJAS EN LOS INFORMES ANUALES

Finalmente, del primer RICNDH también se deriva la práctica de centrar los informes anuales de los OPDH en las quejas recibidas más que en el resultado de las investigaciones realizadas. Lo anterior redundaría en un modelo que pondera la presunción sobre la convicción de violaciones a derechos humanos. Tal como ocurre con la estadística delictiva, el contenido de los informes de los OPDH hace

referencia a las quejas que, técnicamente hablando y antes de ser investigadas, son indicativas de la percepción que tienen las y los peticionarios sobre lo que ellos consideran una violación a sus derechos y sobre la autoridad que, según su experiencia directa, los vulneró. Sin embargo, igual que en el caso de los delitos, no todas las violaciones que se denuncian ante los OPDH constituyen real o formalmente violaciones a derechos humanos; de ahí que en los informes se hable de presuntas violaciones y de autoridades presuntamente responsables.

Además, este esquema es engañoso, pues no posibilita un diagnóstico real de la situación porque lo que realmente se mide a través de las quejas es la percepción de violación. Debido a su imprecisión, no favorece a las personas peticionarias, no genera certezas a los colectivos y tampoco beneficia a las autoridades, ya que no permite saber con algún grado de racionalidad si, en efecto, lo que en principio fue una presunción al final se convirtió en convicción.

Aunque se informa sobre las recomendaciones, lo que es representado como un dato sobre la situación del respeto a los derechos humanos en un periodo, frente a un gobierno y en un territorio determinados, no se menciona la vinculación entre el resultado del resto de las investigaciones y las circunstancias que les dieron origen. No es posible conocer con claridad el curso de las investigaciones para advertir en qué casos *no* se violaron derechos, en cuáles debe persistir la presunción con carga a la autoridad, en cuáles la violación se acredita a pesar de no haberse concluido con una Recomendación –casos de conciliación como alternativa a la Recomendación o algunos de solución durante el trámite–, y si los derechos se violan más a las mujeres que a los hombres, a las personas que a los colectivos, a las y los jóvenes que a las personas adultas, etcétera.

Si bien la información presentada en los informes se vincula a un problema de registro –qué datos se registran y cómo se siguen e implican en las bases de datos–, como en el caso de los delitos, lo cierto es que esta debilidad es remisible a un problema de enfoque: el del interés por la transparencia y la rendición efectiva de cuentas en torno a la labor del ombudsman y del Estado al que éste vigila.

## LEGISCENTRISMO EN LA ACCIÓN DEL OMBUDSMAN

Ya se ha mencionado como una limitación agregada por la primera LCNDH a las ya contenidas en el RICNDH el exigir como requisito para ocupar el cargo

de visitadora o visitador general ser licenciado en derecho. Dicha exigencia es una confesión de parte en torno a la manera en que se concibe al ombudsman y también, naturalmente, a los derechos humanos. Implica una confusión entre el derecho y los derechos, por lo que supone que para entender de derechos se requiere saber derecho.

Más allá de una disputa disciplinaria, el tema de fondo radica en comprender que limitar el perfil de la o el titular de una visitaduría general, e incluso de las y los visitadores adjuntos, es reflejo de una concepción que reduce el fenómeno de la violación a derechos humanos a su dimensión solamente jurídica, como ruptura de una norma, pues se pierden de vista elementos que condicionan las circunstancias sociales, cuyo análisis proviene de otras disciplinas en la materia. En ese sentido, tal disposición representa una mirada *legiscéntrica* de la función de los OPDH —enfocada sólo en su dimensión jurídica—, lo que nuevamente acusa el pago de la deuda que la institución del ombudsman ha tenido para con la jurisdicción. Sin embargo, el ombudsman no es la versión bizarra de los jueces, magistrados o ministros, y mucho menos del Ministerio Público; es un complemento del sistema de justicia en un país cuando *justicia* significa, en sentido amplio, el compromiso con los derechos antes que con el derecho o con la ley.

La instauración de un enfoque legiscéntrico está en la base de una serie de otras importantes limitaciones a las posibilidades de acción del ombudsman:

- En principio, porque hace de su lectura de las normas una lectura formalista que con frecuencia se asocia también con el parroquialismo legal que impera en el país, lo cual no le permite hacer un cuestionamiento de fondo sobre la conformidad de la ley con los derechos, ventaja que le otorga precisamente su carácter no jurisdiccional.
- En consecuencia, considera las disposiciones jurídicas con base en su posición en la pirámide de normas y en su vigencia más que en términos de su validez respecto de los derechos.
- Fomenta interpretaciones fragmentadas y estáticas del derecho, como sucede, por ejemplo, cuando se interpreta la competencia en términos de un área jurídica —derecho laboral, derecho electoral— y no en términos de la facultad para investigar hechos presuntamente violatorios de derechos, aun dentro de los ámbitos laboral o jurisdiccional.

- Limita la atención de las quejas a su dimensión individual, como solución de expedientes vinculados con problemas individuales, lo que no permite un tratamiento estructural del fenómeno de la violación para solucionar problemas de alcance colectivo o social. Las herramientas que permiten hacer una valoración estructural del estado de respeto a los derechos humanos no están en el derecho sino, en general, en las ciencias sociales.

## DEFENSOCENTRISMO DEL OMBUDSMAN

Una consecuencia directa del legiscentrismo es el *defensocentrismo* imperante en la mayoría de los OPDH del país. Como si la labor del ombudsman se agotara o se centrara en la reacción frente a la violación a derechos humanos, en la mayoría de los OPDH el presupuesto y la atención se colocan en las áreas destinadas a la defensa de las personas cuyos derechos han sido violados. Sin embargo, existe también una función pedagógica en la acción del ombudsman, la cual se dirige a diversos actores a través de mecanismos de divulgación y penetración.

En las áreas destinadas a la defensa propiamente dicha, determinar un expediente implica mucho más que establecer si hubo o no violación a derechos humanos. Supone una magnífica oportunidad para incidir en políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos, con el fin de enseñar a las autoridades y a las y los habitantes de la ciudad el significado que tiene una violación en términos de una cultura de derechos que estamos obligados a fomentar. Una Recomendación y cualquier otro acuerdo de conclusión están incompletos si se agotan en la determinación de la violación y, en su caso, en la búsqueda de sanción a las y los responsables; ambos son instrumentos de política pública que pueden y deben intencionar cambios estructurales en cuanto al respeto de los derechos humanos en un contexto determinado.

Es importante que la labor del ombudsman explore el ámbito propositivo de la enseñanza de valores para la vida centrados en el respeto a los derechos humanos; que promueva la incorporación de éstos a la cotidianidad de las personas con miras a construir sociedades más respetuosas, empáticas, tolerantes con la diferencia y comprometidas con el empoderamiento de quienes, por la razón que sea, han sido vulnerados, así como personas conscientes e intolerantes con el abuso.

Lo anterior supone que al ombudsman le conviene adoptar un enfoque estratégico que sea transdisciplinario y transprogramático. En principio, porque la tarea formativa implica saberes que trascienden el estrecho ámbito de cualquiera disciplina; y porque para lograr el objetivo de coadyuvar en la educación del Estado y de las y los ciudadanos en materia de respeto y centralidad de los derechos humanos, es necesario articular programas que, teniendo objetivos propios, produzcan resultados convergentes. No basta la defensa de quienes han sido víctimas; de hecho, en el largo plazo es inútil si al mismo tiempo no se trabaja en la promoción, la divulgación y la incorporación –el *entrañamiento*, en términos del educador Pérez Aguirre– de los derechos humanos en la vida cotidiana de las personas y, en especial, de quienes fungen como autoridad.



## II. Hacia un modelo de convicción en la investigación de violaciones a derechos humanos

### *El Modelo de Gestión de la CDHDF*

La primera Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (ICDHDF) adoptó el modelo de su homóloga nacional y con él también todas sus limitaciones. No obstante, la experiencia acumulada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) ha sido autorreflexiva y la necesidad de superar esas limitaciones, en aras de expandir el horizonte de protección a los derechos de las y los habitantes del Distrito Federal, ha brindado los elementos para construir una visión del ombudsman mucho más comprometida con las víctimas y con la sociedad a la que este organismo autónomo presta servicio.

Así, para la CDHDF este compromiso se materializó en un nuevo Modelo de Gestión –en realidad, un modelo de ombudsman– que, con base en los Principios de París, busca aprovechar mejor los aprendizajes del organismo y convertirlos en potencialidades que pueden y deben ser explotadas a favor de los derechos humanos. Como se ve en el esquema 1, el Modelo de Gestión de la CDHDF se centra en seis ejes articulados en cuatro grandes programas, que definen la identidad del ombudsman en la ciudad de México. Además, se incorporan dos nuevas figuras al modelo: los núcleos estratégicos de Seguridad pública y sistema de justicia, Seguridad humana y Democracia y derechos humanos; así como las poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad o discriminación, que se incluyen en el último núcleo. Los programas que existen al interior de la Comisión son:<sup>1</sup>

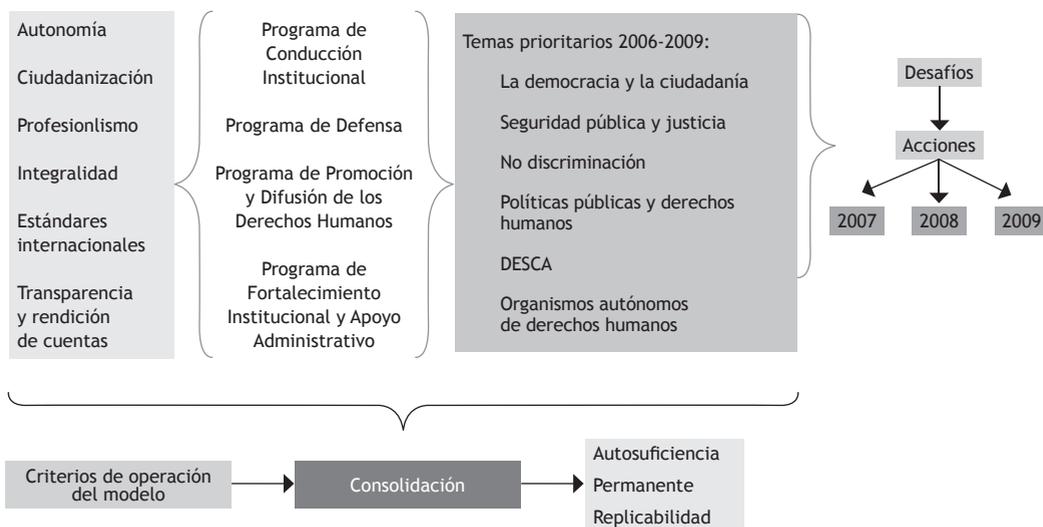
---

<sup>1</sup> De manera transversal operan también el Programa de Equidad de Género (Proeg) y el Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente (Prodehuma).

- *Programa de Defensa.* Destinado a recibir las quejas de la ciudadanía, a orientar en casos en que la CDHDF no tiene competencia, a investigar aquellas quejas que constituyen presuntas violaciones a derechos humanos, y a dar seguimiento a las resoluciones que culminan en Recomendación para que la autoridad garantice su efectivo cumplimiento. A este programa pertenecen las cuatro visitadurías generales, la Dirección General de Quejas y Orientación, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos, y la Coordinación de Relatorías.
- *Programa de Promoción y Difusión.* Su objetivo es fomentar el desarrollo de una cultura de los derechos en las y los habitantes de la ciudad a través de la divulgación en medios de comunicación electrónica y escrita, la capacitación directa de servidoras y servidores públicos, la formación de actitudes favorables hacia los demás, la tolerancia respecto de las diferencias, y la capacidad de indignación ante la injusticia y el abuso; además, tiene el compromiso de la formación en derechos humanos del propio personal de la Comisión. Este programa está conformado por la Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas, la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos, la Dirección General de Educación por los Derechos Humanos, el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, la Coordinación de Relatorías y la Coordinación con Instituciones de Derechos Humanos.
- *Programa de Fortalecimiento Institucional.* Está destinado a garantizar las condiciones materiales y humanas para el adecuado desempeño de las funciones que competen a la CDHDF. Tiene a su cargo la formación de cuadros del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la CDHDF, y del personal administrativo que apoya las diversas tareas del organismo. Además, se ocupa de verificar el cumplimiento cabal de las disposiciones legales que rigen las labores de las y los servidores públicos de la institución, así como de emitir y poner en práctica los lineamientos, con el fin de regularlas y, en su caso, investigar y sancionar el mal desempeño de las y los servidores públicos de la Comisión. Finalmente, es el encargado de proveer las condiciones materiales dignas y suficientes para el desarrollo cotidiano del trabajo. A este programa pertenecen la Secretaría Ejecutiva, la Contraloría Interna, la Dirección General de Administración, la Consultoría General Jurídica, la Coordinación de Tecnologías de Información y Comunicación, y la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

- *Programa de Conducción Institucional.* Tiene por finalidad coordinar la acción conjunta de todos los programas para asegurar el cumplimiento de los ejes del Modelo de Gestión, los desafíos y las metas que le son inherentes. Además, produce insumos para asegurar que la labor de la CDHDF se contextualice dentro de la realidad económica, política y social del Distrito Federal y del país. A este programa pertenecen la Secretaría Ejecutiva, la Consultoría General Jurídica, la Secretaría Particular de la Presidencia, y las coordinaciones de Asesores, de Interlocución Institucional y Legislativa, y con Instituciones de Derechos Humanos.

**Esquema 1.** Nuevo esquema del Modelo de Gestión de la CDHDF



En el marco de esa visión estratégica, cada uno de los programas, así como las áreas que los conforman, han desarrollado los instrumentos que les permiten normar sus actividades. En cada uno de ellos es fundamental asegurar la autonomía de la Comisión; brindar al trabajo que desempeña una perspectiva ciudadana, profesional e integral; e incorporar los estándares internacionales de derechos humanos, todo esto con transparencia y capacidad para rendir cuentas. Para ello, en cada caso se ha desarrollado un conjunto de estrategias institucio-

nales y acciones que proyectan los objetivos particulares que cada una de las áreas persigue.

En el ámbito del Programa de Defensa de la CDHDF, estas estrategias institucionales asumen el reto de modificar de modo sustancial la labor que se desarrolla en las áreas de Quejas y Orientación, visitadurías generales y Seguimiento, de modo que el trabajo conjunto de defensa aporte los elementos necesarios para generar resultados convincentes y certeros, tanto en la atención de los casos individuales como en lo relacionado con la situación general de los derechos humanos en la ciudad. Como se ve en el cuadro 1, para el periodo 2006-2009 se definieron cinco estrategias que buscaron profesionalizar el trabajo del Programa, hacer más eficiente la transparencia y la rendición de cuentas en su ámbito de acción, promover la incorporación de estándares internacionales, e impulsar políticas públicas con perspectiva de derechos.

**Cuadro 1. Desafíos del Programa de Defensa**

Desafío	Objetivo
Desafío 1	Contar con un cuerpo profesional de defensoras y defensores cuyas capacidades les permitan el cabal cumplimiento de la protección, defensa y vigilancia integral de los derechos humanos, con criterios homologados en el Programa de Defensa.
Desafío 2	Trascender el modelo formalista de la acreditación de violaciones hacia un modelo de convicción basado en la autoridad moral de la CDHDF y en una visión de vanguardia en materia de derechos humanos, que nos lleve a establecer si existió o no violación en cada uno de los expedientes de queja calificados como presunta violación y que permita una comprensión más adecuada del modo de proceder de las autoridades.
Desafío 3	Producir diagnósticos integrales sobre la vigencia, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos en la ciudad de México.
Desafío 4	Incidir en políticas públicas que permitan que la gestión de las autoridades se dé en términos de respeto a los derechos humanos.
Desafío 5	Lograr la trascendencia de las labores de defensa de los derechos humanos para convertirlas en referentes y actores en el ámbito internacional.

El trabajo conjunto, orientado por los ejes del Modelo de Gestión, ha constituido a su vez una estrategia integral de atención que comprende: 1) la recepción de los problemas de las personas y la búsqueda de soluciones inmediatas, incluso para aquellos casos que no son competencia de la Comisión mediante la orientación y canalización a otras instancias de atención; 2) la atención e investigación de los casos que sí constituyen presuntas violaciones a los derechos de las y los peticionarios, y 3) el seguimiento de los resultados de esas investigaciones cuando éstas terminan en Recomendación o cuando se trata de la sanción de servidoras y servidores públicos, a través del Programa de Seguimiento de Procedimientos Administrativos de Responsabilidad, Derivados de Expedientes de Queja Concluidos. Para el adecuado desarrollo de dicha estrategia, y para cada uno de los eslabones que la componen, se han elaborado documentos que explican el funcionamiento de la cadena de atención de peticionarias y peticionarios en el Programa de Defensa: un modelo de admisibilidad y orientación, un modelo de investigación y un modelo de seguimiento.

El presente documento expone lo que concierne al modelo de atención e investigación de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, labor que corresponde realizar a las visitadurías generales.

### *Fundamentos del modelo de atención e investigación de violaciones a derechos humanos*

A lo largo de los años, el trabajo cotidiano en las visitadurías ha dejado dos importantes enseñanzas: que el modelo de ombudsman que heredó la CDHDF de su homóloga nacional es demasiado estrecho y formalista, y que no obstante que existe una ley y un reglamento en los que se fijan normas procedimentales para la investigación de los casos, éstas se centran en el *qué* hacer o no hacer pero definitivamente no señalan *cómo* hacerlo.

En la CDHDF, en un momento dado, la estrechez de los procedimientos de investigación y la ausencia de criterios claros para atender e investigar las quejas dieron lugar a controversias que configuraron aproximaciones diferentes en torno al trabajo que deberían desarrollar las visitadurías. En sus inicios, la CDHDF funcionaba con dos visitadurías generales; cada una de ellas moldeó, dados los espacios metodológicos abiertos en la LCDHDF y en su Reglamento Interno, su

propia forma de atender e investigar los casos que les llegaban. Las diferencias entre ambas dieron origen a una mesa de trabajo (*mesa de criterios*), que hasta la fecha funciona con el objetivo de discutir las razones y los efectos que tales diferencias han tenido en el desempeño general del Programa de Defensa.

Es interesante observar que cada una de las aproximaciones que se configuraron responde de alguna manera a la vieja disputa por la ley y la justicia, y son representativas de dos actitudes antípodas que, por su naturaleza, resultan también en obstáculos para la realización de los fines que persigue la institución del ombudsman.

- *Actitud formalista*. La primera de estas actitudes puede ser identificada precisamente como *formalista*, y se caracteriza por un apego irreflexivo a la letra de la ley, un apego que no problematiza los límites legales y que, por tanto, los coloca por encima de fines que, por ejemplo, a través de interpretaciones más laxas sobre las mismas normas, deberían no ser soslayados. En estos casos, la o el visitador adjunto no considera a la persona y la coloca por debajo del mandamiento legal.
- *Actitud fundamentalista*. El polo opuesto del formalismo en materia de derechos humanos lo constituye el *fundamentalismo*, que se caracteriza por una búsqueda ilimitada de la solución que se considera justa, aun por encima de la ley. Se trata de situaciones que transforman la defensa de las víctimas en una suerte de gestión para la solución de sus problemas; en estos casos, la o el visitador adjunto deja de considerar a la ley y la coloca por debajo de lo que en su opinión es justo para la persona.

Ambas actitudes obstaculizan los fines del ombudsman por razones opuestas. En el primer caso, porque en determinadas situaciones críticas una interpretación rígida de las normas deja en estado de indefensión a la o el peticionario. En el segundo, porque en tanto que un criterio de justicia puede no tener un referente claro, actuar más allá de la ley puede generar expectativas que el organismo no puede cumplir o prolongar indefinidamente su intervención en unos pocos casos, en detrimento de otros que deben ser igualmente atendidos.

Aun cuando ambas actitudes tienen su base en una concepción legítima sobre el papel de la ley y los derechos –porque, de hecho, una resuelve los problemas de la otra–, también permiten formas de hacer que son inaceptables pero que,

en aras del respeto a la ley o la búsqueda de la justicia, intentan ser justificadas. En el extremo del formalismo se encuentra lo que las y los visitadores adjuntos denominan *bateo*, que se refiere a una actitud que tiende a deshacerse de las quejas lo antes posible, utilizando para ello todas las posibilidades que les da la ley o el reglamento. Por su parte, en el extremo fundamentalista la actitud se expresa cuando las y los visitadores dicen que la o el peticionario “viene a buscar una cobija, pero el expediente no se cierra hasta que se le consiga una casa”.

Sin duda, las dos actitudes conviven en la cotidianidad de los actos que las y los visitadores adjuntos llevan a cabo en visitadurías; y de hecho, junto a otra serie de prácticas –como es el caso de la *vista*, que no obstante haber sido derogada del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (RICDHDF) en 2005 (artículo 77 del Reglamento de 1995), sigue vigente tanto en los hechos como en el artículo 111 del RICDHDF– conforman un *know how* plagado de rituales que hacen del procedimiento mucho más un trámite epistolar en torno a las quejas que un ejercicio efectivo de atención e investigación de violaciones a derechos humanos.

Junto a las limitaciones heredadas del modelo de ombudsman diseñado para la CDHDF, estas actitudes contradicen los ejes de la segunda etapa del Modelo de Gestión, y explican por qué fueron planteados los desafíos 1 y 2 del Programa de Defensa de este organismo:

- Profesionalizar el cuerpo de visitadoras y visitadores adjuntos conlleva centrar su trabajo en criterios que optimicen la defensa y realización de los derechos humanos más allá de las limitaciones legales, pero más acá, por así decirlo, de definiciones laxas y convenientes de la justicia.
- Trascender hacia un modelo de convicción implica superar el formalismo y asentar en la autoridad moral del ombudsman –sostenida en la centralidad de los derechos humanos como único referente de justicia– la certeza sobre los resultados de las investigaciones que realizan las visitadurías.

El logro cabal de estos desafíos supone no sólo desarrollar de manera detallada los procedimientos de atención e investigación de las presuntas violaciones a derechos humanos que conoce la CDHDF, sino también orientar dichos procedimientos para que, epistemológica, axiológica, teórica y metodológicamente converjan en el modelo de convicción que se busca implementar, que no es

otro que un modelo de centralidad de los derechos. De ahí que explicitar estos fundamentos tenga como finalidad dejar claro que la atención e investigación de las quejas en las visitadurías no está descontextualizada ni es ajena o neutral respecto de los intereses de una concepción amplia del ombudsman y de su marco de acción.

Alrededor de un núcleo central, constituido en los derechos humanos, estos fundamentos señalan cuatro dimensiones que responden a sendas preguntas específicas sobre el fenómeno de la violación a derechos humanos: 1) dimensión epistémica, que se cuestiona cómo concebirlo; 2) dimensión axiológica, que se pregunta desde dónde valorarlo; 3) dimensión teórica, que indaga en cómo explicarlo, y 4) dimensión metódica, que analiza cómo abordarlo. Todas estas dimensiones están mutuamente implicadas –de manera que el método está implicado por la teoría, ésta por la doctrina axiológica y esta última por la aproximación epistemológica adoptada, y viceversa–, por lo que no admiten interpretaciones contradictorias; por el contrario, conforman un marco armónico para que, como se ha dicho, la acción de las y los visitadores adjuntos se mueva en todo momento dentro del horizonte de los derechos humanos.

#### APROXIMACIÓN EPISTEMOLÓGICA

La epistemología hace referencia al modo en que se relacionan las personas con la realidad. Si bien existen diversos paradigmas epistemológicos, en términos genéricos se pueden definir tres grandes visiones: el *positivismo*, la *fenomenología* y el *constructivismo*. De forma general, el positivismo asume que la realidad es independiente del sujeto que la conoce, por lo que a este último le es posible sólo describirla; en ese ejercicio descriptivo, organiza los datos que obtiene de ella, controla variables y predice resultados. La fenomenología asume que la realidad es una consecuencia de los distintos modos de actuación de la conciencia; asume que ella depende del sujeto que la conoce. En ambos casos, la realidad posee contenidos que la hacen parecer ontológica. Estos paradigmas se han utilizado para justificar la existencia de diferencias entre las personas y para hacer valer discursos de dominación elaborados con base en esas diferencias. El positivismo, por ejemplo, justificó en diversos momentos la inferioridad de las mujeres, de las y los niños y de las personas indígenas. Existen evidencias de que, a través de Heidegger, la fenomenología se vinculó con el nazismo. Estas

epistemologías resultan estrechas para entender las violaciones a derechos humanos y han sido complacientes con ellas.

Por su parte, el constructivismo configura una posición epistemológica que supone que la llamada *realidad* es el producto de una construcción lingüística intersubjetiva, no ontológica, social, política, económica y culturalmente intencionada. En ese sentido, desde el constructivismo es posible asumir la existencia de diversas realidades que dependen del punto de vista o perspectiva de quien las construye. Estas realidades conviven pero están sujetas a fenómenos de poder: no todas las realidades imperan sino que, en todo caso, las que lo hacen se imponen la mayoría de las veces por la fuerza. De esta manera, es posible explicar la vigencia de los diversos *centrismos* que han constituido, en el discurso y sobre todo en los hechos, las más importantes formas de dominación humana: androcentrismo, etnocentrismo, adultocentrismo y falocentrismo, entre muchos otros.

Con frecuencia estos discursos se alimentan de otros discursos dominantes como la ciencia, la moral o la religión para justificar lo que en el fondo es una degradación del otro por no compartir o por no pertenecer al grupo de quienes dominan. En todos los casos, esos discursos dominantes asumen posiciones extremas, de compasión o de represión, que invariablemente apuntan hacia la exclusión. Una postura de compasión puede verse, por ejemplo en el caso de los asistencialismos, que ven en el otro a un ser “desvalido”, “incapaz”, “pobre”, “menor”, “débil” o “vulnerable”, al que hay que salvar, pidiéndole que deje de ser lo que es o que lo intente para que pueda ser aceptado e incluido. En cuanto a la represión, un ejemplo de ello son los autoritarismos, que ven en las personas diferentes a seres “desviados”, “antinaturales” o “aberrantes”, cuyo destino es la reforma o el exterminio.

Así como el constructivismo permite comprender que esos fenómenos de dominación tienen un origen discursivo, no ontológico, asociado al poder, también explica la posibilidad de construir discursos de resistencia para hacer frente a estas formas de dominio: los feminismos, los indigenismos y la emergencia de identidades que buscan visibilizarse, como es el caso de las niñas, los niños y las y los adolescentes; los pueblos y comunidades indígenas; las personas que pertenecen a la comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista e intersexual (LGBTTTI); las poblaciones callejeras; las personas privadas de su libertad; las personas adultas mayores; las personas con discapacidad; las

personas migrantes y refugiadas; las personas enfermas y explotadas, y en general todas aquellas que son o han sido víctimas del abuso del poder.

Para el constructivismo el sujeto no está necesariamente determinado sino que posee la capacidad de determinación. No es portador de una sola identidad ontológica sino que es definido por el contexto intersubjetivo, de modo que ejerce al mismo tiempo múltiples identidades intersubjetivamente construidas. Una persona de sexo masculino no es sólo un hombre; puede al mismo tiempo ser adolescente, indígena, estudiante, sano, homosexual y empresario. Ello implica que al sujeto es posible abstraerlo en función de sus múltiples pertenencias, pero además es posible situarlo económica, social, histórica, política y culturalmente. De este modo se supera el determinismo que construye sujetos ontológicos y más bien se señala la dinámica y la contingencia de los procesos de sujetación. En este sentido, no hay sujetos sino identidades sujetadas.

Las violaciones a derechos humanos son también construcciones sociales que están determinadas por la posición o perspectiva que las personas asumen frente a ellas. Por esta razón, más que víctimas hay personas victimizadas, más que vulnerables existen personas vulneradas, más que débiles hay personas debilitadas.

El constructivismo es, en este sentido, *perspectiva*: muestra las realidades y ofrece los distintos enfoques que las conforman. Es también *situacional* porque sitúa en contextos específicos la construcción de la realidad, y es contingente porque señala el aquí y el ahora en el que las prácticas sociales se actualizan y cobran sentido.

Asumir esta posición epistemológica en el modelo de investigación de la CDHDF tiene por lo menos dos importantes implicaciones:

- Permite entender que los roles de víctima y victimario no son ontológicos, es decir, no están asociados a figuras estáticas de buenos y malos. Quien ha sido victimario –un delincuente, por ejemplo– es víctima cuando, en el proceso de victimización, está en situación de ser abusado o vulnerado –por ejemplo, una vez que enfrenta al Estado durante el proceso o la ejecución de su sentencia–. Por lo tanto, desplaza la atención del sujeto víctima, como víctima ontológica, al proceso de victimización.
- Permite ser crítico frente a las normas y frente a los hechos. Las normas y los hechos son construidos por lo que, más que ellos mismos, son im-

portantes los procesos discursivos que derivaron en su construcción. No hay una verdad única e irrefutable sino discursos que contienen y que se validan en la perspectiva de quien los hace valer. Por ejemplo, es de esperarse que siempre la autoridad intente justificar su proceder y que la víctima siempre quiera hacer valer su dicho. Ambos discursos representan aproximaciones interesadas en la realidad que tienen que ver con la perspectiva de quien interpreta el hecho –no es lo mismo ser interno que custodio–, la situación en que se encuentra –no es lo mismo ser interno y ser rico al mismo tiempo que ser custodio y pobre al mismo tiempo– y la contingencia –la relación interno rico-custodio pobre tiene un sentido totalmente distinto que la simple relación interno/custodio.

## DIMENSIÓN AXIOLÓGICA

Una aproximación epistemológica constructivista señala no sólo la coexistencia de los discursos que configuran las realidades desde las perspectivas de quienes las construyen; además, indica la dirección de la dominación: los discursos dominantes y los de resistencia. En el nivel axiológico, una epistemología tal coloca al sujeto en la disyuntiva de mirar la realidad como lo hace el dominador o como lo hace quien resiste. Aun cuando biológica o culturalmente no se compartan características con quienes configuran los grupos dominantes, las personas tienen la opción –no siempre libre y autónoma ciertamente, pero posible– de elegir qué perspectiva asumir. Las madres que adoptan un punto de vista androcéntrico educarán a sus hijas e hijos con una mirada masculina y verán bien que así sea. Las y los profesores que miran el mundo con ojos falocéntricos condenarán el ejercicio libre y autónomo de la sexualidad en las mujeres y a quienes tienen preferencias sexuales distintas de la heterosexual, y verán bien que otros también lo hagan. En otras palabras, asumir un punto de vista determinado implica un compromiso que se asocia con el sistema de valores que acompaña a las distintas perspectivas sobre el mundo y la realidad.

En este sentido, si la dimensión epistémica del modelo muestra la diversidad de prácticas y discursos, así como la orientación que asumen unos respecto de los otros en la realidad, la dimensión axiológica debe ofrecer un referente que permita valorarlos con una perspectiva de universalidad.

Diversos autores han utilizado el concepto de *moral posconvencional* para referirse a una actitud en la que es posible asumir esa posición de universalidad, la cual se expresa como una guía de acción que permite flexibilizar las normas –no romperlas o anularlas–, y elaborar juicios desde la perspectiva de cualquier ser humano, más allá del grupo al que se pertenezca.

Desde la moral posconvencional, las prácticas que se derivan de los discursos que configuran la realidad no son buenas o malas en sí mismas; en todo caso, son o no justificadas frente a una perspectiva de universalidad, con pleno respeto de la disidencia. En Occidente, por lo menos hasta ahora, la única perspectiva capaz de generar unidad en la diversidad la aportan en abstracto los derechos humanos, ya que ofrecen la altura de miras necesaria para valorar las razones que tienen las personas para hacer lo que hacen, aun si este hacer no es mayoritario. Así, los derechos configuran un referente más o menos objetivo de la justicia. En esta línea es que *puedo disentir de aquellas prácticas que no comparto, pero siempre que resulten conforme a los derechos, debo respetarlas y tolerarlas, como si yo mismo fuera parte de tales prácticas.*

En la defensa de los derechos humanos, asumir la perspectiva epistemológica del constructivismo implica elegir un sistema de valores posconvencional que se basa en la centralidad de los derechos y provee necesariamente actitudes y visiones incluyentes.

En el trabajo cotidiano de la CDHDF esta dimensión axiológica se concreta en tres grupos de planteamientos configurados por: 1) los presupuestos; 2) el conjunto de principios de actuación, y 3) los fines, que desde la perspectiva valorativa persigue el modelo de atención e investigación de violaciones a derechos humanos.

Al igual que la dimensión epistémica, la dimensión axiológica involucra de manera definitiva a las y los visitantes generales y adjuntos, de modo que les vincula desde una posición de moral posconvencional con los presupuestos, principios de actuación y fines del modelo. Así, esta dimensión provee de una actitud que bien puede frasearse como *actitud pro derechos*, y que determina el comportamiento de las y los visitantes hacia adentro y hacia afuera del organismo. Además, se parte de la idea de que una actitud pro derechos es exigible frente a las y los peticionarios, tanto como lo es frente a las y los compañeros que colaboran en la CDHDF.

## Presupuestos

Los presupuestos involucran tres condiciones que guían el desempeño de las visitadoras y los visitantes: ética de responsabilidades, conciencia de la identidad de estado de la CDHDF y contingencia de los resultados:

- *Ética de responsabilidades.* Supone que cada visitador y visitadora debe hacerse responsable de sus actos aunque no comparta del todo un determinado conjunto de principios; por lo tanto, la CDHDF debe y puede exigir esa responsabilidad sólo con base en tales actos. La ética de responsabilidades se opone a una ética de principios, en la que prevalece la congruencia en un conjunto de principios por encima de los resultados. Los derechos humanos no son una religión y la CDHDF no es una iglesia. En todo caso, los derechos humanos son una doctrina y, como tal, las personas que trabajan en la CDHDF son libres de adoptarla o no. Pero en el mismo sentido, la CDHDF es un organismo público que tiene por mandato defender los derechos de las personas, más allá de la doctrina, por lo que quien trabaja en la CDHDF lo hace sin duda para lograr esos fines. Atendiendo a que las actitudes y los valores se distribuyen piramidal y mayoritariamente en los niveles preconventional y convencional de la moral –en términos de Kohlberg–, nada garantiza que los principios asumidos sean convergentes con una moral posconventional como a la que aspira el modelo de investigación. De hecho, la realidad demuestra que en otros OPDH los principios asumidos dejan ver intereses personales y de grupo que sólo convergen de nombre con los derechos humanos.

Si bien es deseable que el personal de un OPDH –incluida la CDHDF– comparta una visión en común, basada *vis a vis* en los valores que representan los derechos, ello es por ahora inexistente, de modo que la institución debe dar cabida a la diversidad de posiciones pero controlando la unidad de los resultados. Además, una ética de principios, cuando éstos obedecen a los niveles pre y convencionales de la moral, puede ser engañosa y peligrosa. Un ejemplo de esto se halla en el debate reciente sobre el aborto: aun cuando una actitud favorable sobre la pertinencia de despenalizar la interrupción voluntaria del embarazo pueda verse como progresista, es posible que alguien que defiende clara y decididamente los derechos humanos no

comparta en lo personal esa actitud; juzgarlo por asumir esa posición es sin duda injusto. Sin embargo, alguien que comparta como progresista esa visión del aborto pero que incurra frecuentemente en dilación o en *bateo*, no puede ser considerado apto en su desempeño como visitadora o visitador.

Esta actitud ética supone aceptar que algunas y algunos visitadores asumirán el compromiso porque necesitan trabajar; otros lo harán por pose, para quedar bien, y otros más por una convicción plena en los derechos. Pero en todo caso, decidir trabajar para la CDHDF supone que deben dar resultados y que éstos, más allá de las propias motivaciones e intereses, deben ser convergentes con los fines del modelo y pueden por tanto ser exigibles en función del mismo.

- *Identidad de Estado*. Otro aspecto relevante tiene que ver con tener claro que, si bien un OPDH –y por tanto la CDHDF– no es parte del gobierno ni es una organización de la sociedad civil (OSC), sí forma parte del Estado; particularmente de la forma de Estado en la cual los derechos humanos constituyen su núcleo duro: el llamado *Estado constitucional de derecho*. Esa pertenencia al Estado determina un perfil específico que perfecciona su identidad, de acuerdo con la tradición del ombudsman noruego y con sus versiones portuguesa y española. El ombudsman es una entidad que parte del supuesto de que los diversos órganos del Estado y el gobierno tienen el deber de promover, garantizar y proteger los derechos humanos de las y los ciudadanos; y su mandato radica en identificar cuándo ello no es así, en hacerlo público y en recomendar lo necesario para que la política pública se corrija, la o el servidor público asuma su responsabilidad, y principalmente para que el Estado, como un todo, torne a su condición respetuosa de los derechos. En ese sentido, un OPDH es un organismo que, desde el Estado constitucional, vela por los derechos de las y los ciudadanos.

En congruencia con lo anterior, y al ser un órgano de Estado, la CDHDF comparte con éste las obligaciones para con las y los ciudadanos; de este modo, lo que la CDHDF exige de otros órganos del Estado y del gobierno es aplicable también para sí misma. Las y los visitadores adjuntos y generales son responsables de que ello se materialice cotidianamente al evitar actitudes que revictimicen a las y los peticionarios, así como malos tratos, dilación, trámites y comparecencias innecesarias. Esto supone la obligación de ser respetuosos con las personas, y explicar cuantas veces

se requiera y de manera clara los trámites, tiempos y demás información que éstas soliciten.

Desde otro punto de vista, la identidad de Estado de los OPDH explica que sus procedimientos sean unilaterales y legitima sus facultades de exigencia a los otros órganos de Estado y de gobierno, así como el deber de colaboración que estos últimos le deben. En otras palabras, la legitimidad para exigir cuentas al Estado deviene justamente del hecho de que los OPDH son parte del arreglo constitucional que da forma al Estado. En el contexto de un Estado constitucional de derecho, los OPDH no le son *opuestos* a este último o al gobierno, como con frecuencia se plantea, sino que son aliados estratégicos para la construcción conjunta de una cultura en la cual los derechos humanos ocupan un rol central. De ahí que lo que se espere de la o el titular de un ente gubernamental que viola derechos es que encabece él mismo la indignación, repare de inmediato el daño causado y se comprometa con la no repetición del hecho. En este sentido, se puede afirmar que la jurisdicción de los derechos humanos no es una subsidiaria respecto de la administrativa, la civil, la laboral o la penal, sino complementaria de todas ellas; esto implica responsabilidades de observación obligatoria para quienes desempeñan un cargo público. Por ello, las leyes de los OPDH del país, como la ICDHDF, son vinculantes para todos los órganos del Estado y de gobierno, y determinan su actuación por encima incluso de sus leyes orgánicas y reglamentos, los cuales en consecuencia quedan sujetos al poder domesticador de los derechos humanos.<sup>2</sup>

- *Contingencia de los resultados.* Un tercer presupuesto es el reconocimiento de que los resultados que se consiguen a través de las diversas acciones del ombudsman no son ni pueden ser permanentes; caducan con el tiempo y tienen efectos en un aquí y un ahora determinados. Este presupuesto es importante porque previene del “desencanto” que produce un aparente fracaso cuando no se alcanza un resultado pretendido en términos de una

---

<sup>2</sup> En este sentido, por ejemplo, una ley orgánica o reglamento que incluya disposiciones contrarias a los derechos humanos puede y debe ser revisado y reformado a instancias del ombudsman, mediante los instrumentos que corresponda hacer valer: una Recomendación, una conciliación, un informe especial o un pronunciamiento general. La vigencia de tal norma, por tanto, no es condición suficiente para actuar en nombre de ella; y en tanto que es subsidiaria de una norma superior —la Constitución o los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Senado mexicano— es posible interpretarla y acatarla pro derechos humanos.

meta. Los resultados en la acción del ombudsman deben valorarse en función del carácter de horizonte, más que de meta, que tienen sus fines. A diferencia de las metas, el horizonte no se alcanza, pero perseguirlo orienta y permite acceder a logros contingentes pero también relevantes.

Este presupuesto legitima, por ejemplo, la posibilidad de brindar una atención que mediante una conciliación consiga apenas un buen resultado, inmediato y factible, en lugar de un gran resultado cuya satisfacción depende de tantas otras cosas como presupuesto, condiciones materiales y voluntad política, que queda suspendida en el tiempo o que de plano se torna irrealizable. Este presupuesto también motiva una atención que busca, más allá de establecer fehacientemente una responsabilidad a través de la investigación, una solución eficiente mientras la queja es tramitada. De hecho, la contingencia de los resultados obliga a la o el visitador adjunto a buscar en todo momento una solución al conflicto, siempre que ésta resarza de mejor manera a la persona peticionaria que como lo haría una Recomendación, por más relevante que ésta fuera. En el fondo, este presupuesto *desacraliza* la potestad de los OPDH para expropiar los conflictos de las y los ciudadanos, y los coloca de nuevo en el ámbito de su decisión, con lo cual se afianza el rol de los derechos como instrumentos de empoderamiento para las personas en su relación con el poder de la administración pública y otros entes del Estado.

## Principios de actuación

La dimensión axiológica del modelo permite construir un conjunto de principios de actuación que rigen, desde una perspectiva de ética profesional, la actividad de las y los visitadores adjuntos y generales. Se trata de tres principios cuyo sentido y alcances se definen a continuación:

- *Compromiso institucional.* En un Estado constitucional de derecho las instituciones no son patrimonio de sus titulares; en ese sentido, los valores organizacionales no pueden girar en torno a la figura de la o el titular, aun si éste ejerce un liderazgo positivo en el resto del equipo. Ser institucional significa ser leal a la institución, en la medida en que ésta responde a los fines legítimos para los que fue creada, y no a los intereses personales o

de grupo de quien en un momento determinado dirige el equipo, por más altos y sinceros que sean tales fines. Naturalmente, que exista sinergia entre los intereses personales y los fines de la institución es una condición deseable; sin embargo, aun en esos casos, la fidelidad del equipo debe estar en los fines y no en las personas que los profesan.

En la CDHDF ser institucional debe significar ser leal a los derechos, lo que implica el respeto irrestricto a los derechos de las personas que acuden por ayuda y orientación, y a los de quienes colaboran en la institución. No cumple con el principio de compromiso institucional quien deja de atender a una persona, la maltrata o la ignora; tampoco lo hace quien humilla a una o un compañero de trabajo o a una o un subordinado, o quien las y los discrimina o ejerce presiones ilegítimas sobre ellos. En el primer caso, el compromiso institucional supone la obligación, que también deviene de nuestra identidad de Estado, de priorizar la atención y el respeto hacia las y los peticionarios. En el segundo caso, es preciso separar con claridad y objetividad impersonal la necesidad de documentar y denunciar el mal desempeño de otras actitudes de exclusión que, por la razón que sea, personalizan los conflictos y los tornan actos vejatorios o discriminatorios.

Por lo demás, el compromiso institucional es una condición para la incorporación plena del modelo en la cotidianeidad del trabajo de las y los visitantes de la Comisión. Hay que insistir en que no se trata del modelo de una administración, sino de un modelo congruente con una visión de ombudsman más próxima a las y los ciudadanos y más comprometida con sus derechos.

- *Empatía con la o el peticionario.* En consonancia con el compromiso institucional, resulta indispensable adoptar una actitud empática con quien llega a pedir ayuda a la CDHDF. Las y los peticionarios tienen prioridad y son la razón de ser de la Comisión. Es obligación de las y los visitantes adjuntos ser empáticos con los problemas y con los dolores de las personas peticionarias. La CDHDF es una defensoría de personas, y en esa medida está obligada a creerle y defender, por sistema, a quien afirma haber sido víctima de alguna violación a sus derechos humanos.

Si bien todos tenemos prejuicios, la necesidad de ser empáticos con las y los peticionarios obliga a reconocerlos, a controlarlos y, en lo posible, a superarlos. Tal cual, son obligaciones de las y los servidores públicos que

corresponden al derecho de las personas a ser tratadas sin discriminación de ninguna clase.

Naturalmente, esta empatía no se agota en guardar las formas de la cortesía, sino en llevar hasta sus últimas consecuencias la atención que merece la persona peticionaria: colocarse en sus zapatos, adoptar su perspectiva e indignarse junto con ella por el abuso del que fue víctima, sentir vergüenza —como parte del Estado y desde el Estado— por la sola posibilidad de ocurrencia de la violación y comprometer todo el talento, las ganas y los esfuerzos de la o del visitador para determinar si ésta ocurrió, para buscar su reparación y, de ser el caso, para buscar que se finquen responsabilidades a quienes la hayan perpetrado. Aquí encuentra sentido y justificación el principio de *debida diligencia*, que supone agotar todas las posibilidades de atención a instrumentar en favor del compromiso adquirido en la defensa de una persona que afirma haber sido víctima de una violación a sus derechos humanos, antes de tomar la decisión de cerrar el expediente. La debida diligencia es un criterio de ética profesional que también mide la eficacia del trato que la institución otorga a quienes presentan quejas ante la CDHDF.

No se trata de rasgarse las vestiduras sino de ser profesionales. Dicho de un modo pragmático, se requiere ser empáticos con los problemas de las personas que atendemos. Aun cuando es posible que surjan casos donde el prejuicio sea tan fuerte que pueda resultar contraproducente empeñarse en que una o un visitador atienda a una o un peticionario con quien no tiene o le es difícil tener empatía, es además deseable que ella o él se excuse. La empatía también es un compromiso y por ende debe procurarse más allá de los prejuicios personales.

- *Solidaridad organizacional.* Junto al compromiso institucional y la empatía por las personas peticionarias, el modelo de atención e investigación de violaciones a derechos humanos necesita de solidaridad organizacional. Si el compromiso institucional se relaciona con la lealtad hacia los fines legítimamente perseguidos por la institución, y la empatía con las y los peticionarios se refiere a la lealtad para con las personas defendidas, la solidaridad organizacional también sugiere una forma de lealtad que debe profesarse y fomentarse respecto y entre los miembros del equipo de visitadoras y visitadores.

Los modelos organizacionales tradicionales se fundamentan en la competencia y en relaciones profesionales basadas en regímenes punitivo-premiales. Sin embargo, vale la pena revisar hasta dónde éstos son convergentes o no, con una cultura de respeto a los derechos humanos. Dichos modelos de competencia fomentan los individualismos y, en ese sentido, suelen ser egoístas; producen pocos ganadores y muchos perdedores, y generan envidia y frustración. También son autoritarios y controladores, y en esa medida crean grupos y propician división; y, al ser verticales, hacen invisible la corresponsabilidad de los equipos con sus titulares respecto del desempeño común. El mal desempeño se señala como responsabilidad única de la persona en la que este juicio recae, sin problematizar la responsabilidad que tienen quienes, siendo sus supervisores o compañeros, no lo detectaron ni corrigieron a tiempo. Estas actitudes, que suelen tener significados vindicativos, redundan en una mala administración, en ambientes laborales enrarecidos o tensos y, en consecuencia, en atención deficiente a las y los peticionarios.

Por el contrario, los modelos de colaboración y solidaridad organizacional fomentan el trabajo en equipo. Al no centrarse en individualidades, producen muchos ganadores y casi nunca perdedores; desalientan la envidia y el egoísmo en aras del altruismo; son empáticos con los problemas de los miembros del equipo y hacen visible la corresponsabilidad. De esta manera, un mal desempeño se asume por la o el visitador adjunto, sus superiores inmediatos, y las y los titulares del área a la que pertenece, en razón de que la solidaridad organizacional obliga a los miembros del equipo a identificar y corregir a tiempo las desviaciones en el actuar de uno o varios de sus integrantes, no para cubrirlos o protegerlos sino para asegurar la funcionalidad del servicio que se presta a las y los peticionarios. Las responsabilidades se deslindan proporcionalmente, de ahí que se eviten las tentaciones autoritarias y vindicativas.

## Fines del modelo

La última expresión de la dimensión axiológica del modelo refiere a las tres finalidades que éste persigue: la restauración, el fomento de una cultura de derechos y el ejercicio de una política de derechos:

- *Justicia restaurativa.* El modelo no está orientado al castigo de la o el perpetrador si ello no se acompaña de otras formas de resarcimiento para las víctimas. Esto deviene del deslinde de responsabilidades que, en un momento dado, es resultado de la investigación realizada. Por ello, el fin principal del modelo de investigación es conseguir que se restaure la relación que se ha roto con motivo de la violación. De ahí que se incorporen en el modelo formas de atención que ponderan la búsqueda de soluciones alternas a la investigación o a la Recomendación, lo que pone a la víctima en el centro de toda la acción de la CDHDF.

Dados los fines de justicia restaurativa, la conciliación, las soluciones durante la investigación de los expedientes y las recomendaciones no son meras reacciones en torno a la violación a los derechos humanos ni tampoco son propulsoras de ánimos de venganza o de rencor social. Por el contrario, asumen la responsabilidad de restaurar la confianza de las personas en el Estado a través de presionar lo necesario para garantizar que éste haga sentir a las personas victimizadas o agraviadas efectivamente reparadas; no sólo cubiertas en términos de indemnizaciones o seguros, sino atendidas, comprendidas y respetadas. Por ello tienen fundamental importancia los derechos a la verdad y a recibir una disculpa pública por los actos perpetrados por el Estado o el gobierno en contra de sus ciudadanas y ciudadanos. De esta manera, sea cual fuere la resolución emitida una vez que se determina un expediente o durante su investigación, la obligación que impone esta finalidad a las y los visitadores de la CDHDF es desincentivar los sentimientos vindicativos y canalizarlos hacia la restauración de las relaciones rotas por la violación.

- *Cultura de derechos.* Una segunda finalidad del modelo es fomentar, tanto en las y los habitantes de la ciudad como en sus autoridades, una cultura de derechos. Las resoluciones que emite la CDHDF poseen un potencial pedagógico que no puede ni debe ser desperdiciado. Cada comunicación con la autoridad o con las o los peticionarios es una oportunidad para ejercer esa función pedagógica y para mostrar las ventajas que tienen la tolerancia con la diferencia y el respeto a los derechos hacia la consolidación de la democracia y para fortalecer la capacidad de indignación en torno al abuso. Se trata de señalar la forma en que es posible vivir una cotidianidad

con perspectiva de derechos, prevenir las violaciones y reparar las que se hubieren cometido para garantizar que no se repitan.

En el mismo sentido, una cultura de derechos florece en ambientes de libertad y progresividad; por ello los argumentos que sostienen las resoluciones que emite la CDHDF también deben encaminarse a destacar el valor de la libertad y la importancia de no retroceder en el camino hacia el reconocimiento y la positivación de cada vez más derechos.

De modo particular, en las recomendaciones es necesario insistir en el significado que tienen las violaciones a derechos humanos respecto de la cultura de los derechos. La menos grave de las violaciones es sintomática de la actitud de la autoridad para con sus ciudadanas y ciudadanos, de modo que hay que hacer notar la repetición de violaciones y su no atención o resolución, y demostrar que la autoridad no se toma en serio la importancia de reparar el daño, de comprometerse con la no repetición y de restaurar su relación con la ciudadanía. Por ello, es necesario incorporar en el cuerpo mismo de las recomendaciones un apartado en el que sea posible recuperar la memoria en torno a actos similares que en el pasado hayan dado lugar a recomendaciones o conciliaciones no cumplidas, de modo que la autoridad entienda que no se trata de hechos aislados sino de procederes institucionalizados que atentan contra la o el ciudadano que es victimizado con la violación y, en general, contra la consolidación de una cultura de derechos en la ciudad.

Precisamente es la finalidad de promover una cultura de derechos la que legitima y explica las facultades de la o del titular de la Comisión y de las y los titulares de las visitadurías generales para levantar quejas de oficio en los términos que establecen la LCDHDF y el RICDHDF.

- *Política de derechos.* El ombudsman no es políticamente neutral; no pertenece ni apoya a algún partido político, pero sin duda hace política. La diferencia es que no se trata de una política de partido sino de una política de derechos. La intención de una política de derechos radica en colocar el tema de los derechos humanos en el centro de las agendas gubernamentales y de la política pública. En ese sentido, el cabildeo y *lobbying* del ombudsman es fundamental para apoyar iniciativas legales e instrumentos de política pública que positiven nuevos derechos o que materialicen los ya existentes.

En general, las resoluciones que emite la CDHDF deben procurar incidir políticamente desde la perspectiva de los derechos; incluir un enfoque de política pública que destaque y demuestre que la tarea del Estado o del gobierno que motivó una violación a derechos humanos puede realizarse con apego a las normas y estándares que los protegen e impulsan; y señalar que casos aparentemente aislados pueden ser paradigmáticos de lo que ocurre frente a grupos de personas más numerosos, aunque quizá invisibilizados. Estos casos ofrecen la posibilidad de incidir en cambios de fondo que redunden en el beneficio de muchas otras personas.<sup>3</sup>

En aras de este fin político, las y los visitadores de la CDHDF deben procurar que la atención de las quejas se realice de tal manera que sea factible atender los problemas con el mayor alcance posible. Con frecuencia, el análisis de las quejas deja entrever que en muchas de ellas se presentan problemas recurrentes que, no obstante, afectan a personas distintas incluso en diferentes zonas de la ciudad, y tienen orígenes y características muy similares. Para impulsar políticas públicas con perspectiva de derechos, y sin perder de vista la atención particular de quienes presentan casos en lo individual, es menester procurar que se visualice el carácter estructural de las problemáticas que se atienden en las visitadurías, de modo que a través de la acumulación de expedientes y otras estrategias sea posible arribar a soluciones integrales para los fenómenos que tienen esa característica estructural.<sup>4</sup>

Las audiencias públicas son otro ejemplo claro de que el acto de escuchar públicamente a sectores específicos de la población para atender sus quejas es, sin duda, un acto político destinado a visibilizar y a empoderar a los miembros de esos sectores. En tanto que sus resultados suelen materializarse en informes especiales y recomendaciones, tales instrumentos

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, algunos casos en que se atiende a personas con discapacidad, que se han quejado de la ausencia de accesos a recintos públicos o al transporte, permiten la búsqueda de soluciones que beneficiarán no sólo a la persona afectada sino a todas aquellas que tengan alguna discapacidad para que en el futuro puedan acceder fácilmente a tales recintos o transportes.

<sup>4</sup> Un ejemplo lo constituye la problemática del ambulante en la ciudad. Llegan numerosas quejas interpuestas por vendedores ambulantes que se quejan de la persecución por parte de las autoridades; así como aquellas presentadas por vendedores establecidos que, a su vez, se inconforman por la anuencia y tolerancia de la autoridad ante al ambulante. Con distintos actores y perspectivas, ambos tipos de quejas señalan un problema en común, que es estructural y que ofrece que la solución particular de las quejas se traduzca en un camino para atender la naturaleza más profunda del problema.

generan oportunidades claras para definir grandes problemas y aportar criterios generales de intervención en los niveles legal, estructural y organizacional de las instancias del Estado o del gobierno que estén involucradas en ellos. Asimismo, son consideradas políticas las acciones destinadas a lograr que, a través de influir en las y los legisladores, jueces y servidores públicos de la administración local, esas intervenciones se materialicen.

Como puede apreciarse, la dimensión axiológica del modelo involucra las actitudes que, a manera de presupuestos, principios de actuación y fines, construyen una parte importante de la autoridad moral del ombudsman. Éstas lo definen en su perfil ético, su identidad de Estado y en el alcance de sus resultados; lo comprometen con los fines de la institución y, en consecuencia, con los derechos de las víctimas y de quienes conforman la institución; y orientan su actividad a una función restaurativa, no vindicativa, dirigida a construir a través del ejercicio de una política de derechos una cultura en la que éstos ocupen un lugar central.

## PREMISAS TEÓRICAS

Naturalmente implicada en las dimensiones epistemológica y axiológica del modelo, la dimensión teórica señala cómo explicar el fenómeno de la violación a derechos humanos.

En torno a este punto, es claro que no cualquier teoría da cuenta de la naturaleza y complejidad de las violaciones a derechos humanos; por ejemplo, ni el iusnaturalismo ni el positivismo kelseniano hacen justicia efectiva a los derechos humanos y, desde ambas perspectivas, se los ha relegado a una condición de metateoría, si no es que de metafísica jurídica. Esta incompreensión es responsable del equívoco que por años ha planteado la conciencia jurídica nacional que confunde derechos con garantías y que ha llevado al despropósito de afirmar que en el derecho positivo mexicano no se habla de derechos sino de las garantías que establece la Constitución.

Optar por una visión naturalista de los derechos humanos es adoptar un particularismo que plantea el dilema de tener que explicar el fundamento natural de los derechos, así como quiénes deben ser considerados seres humanos y quiénes no, y por qué estos derechos son inherentes a la condición humana y otros no. Por lo demás, la visión naturalista es incompatible con el constructivismo.

Por otra parte, desde el positivismo kelseniano la discusión condujo a parcelar el ámbito del derecho y a construir un espacio para los derechos humanos que difícilmente ha encontrado posibilidades de interlocución con las otras ramas del derecho. Aunque esta visión es compatible con el constructivismo, desde el punto de vista de una axiología moral posconvencional centrada en los derechos presenta por lo menos dos problemas: 1) cosifica al derecho mismo al otorgarle validez a la sola vigencia de las normas, lo que implica una separación tácita entre derecho y derechos, tal como la operada entre ley y justicia; y 2) produce violaciones legales a derechos humanos, es decir, normas que al no responder a un horizonte normativo que las valide, corren el riesgo de contradecir —y de hecho lo hacen— principios y normas de derechos humanos.<sup>5</sup>

En los últimos años se han desarrollado posiciones teóricas que guardan afinidad con epistemologías críticas y con posiciones de moral posconvencional que impulsan valores centrados en los derechos. El caso más claro lo representa quizá el garantismo constitucional, que coloca en el centro del debate la necesidad de limitar el poder a través de los derechos humanos. El *garantismo constitucional* irradia y domestica al derecho en todas sus ramas al expresar otras formas particulares de garantismo —penal, civil, familiar— que de hecho han transformado conceptos y dogmas para conformarlos a la sustancia de los derechos.

El *garantismo* aporta un criterio de democracia que domestica la política y la sujeta al límite de validez expresado por los derechos; así, la identidad que esta posición plantea entre democracia y derechos aporta también un criterio sustancial de justicia que no es filosófico sino que está inserto en la naturaleza misma de las normas, positivado en ellas. Con esto se crea una exigencia de validez que no se agota en la vigencia sino que requiere de congruencia con los derechos humanos y con la Constitución.

Esta posición teórica permite superar el legiscentrismo en los procedimientos de atención e investigación de quejas relacionadas con la violación a derechos

---

<sup>5</sup> Muchos ejemplos dan cuenta de esta situación. Es el caso de la ley de normas mínimas para la readaptación de personas sentenciadas, que por años ha permitido la invasión injustificada de la intimidad en aras de establecer la peligrosidad de las personas privadas de la libertad; o las disposiciones en esa misma ley y el código procesal que permiten que el Ejecutivo disponga, a través de una injustificada facultad para otorgar beneficios de libertad, de un *quantum* de la pena establecida por una o un juez. Muchos otros ejemplos en el derecho civil —como es el caso de las regulaciones sobre la capacidad de goce y ejercicio— y familiar —en temas de adopción y derechos de las mujeres— son representativos de cómo, desde el positivismo, el mismo derecho ha sido el responsable de juridizar, formalizar e institucionalizar la discriminación.

humanos, porque hace posible que los problemas que presentan las personas sean definidos a partir de una lectura de derechos, lo cual potencia la capacidad de intervención de la CDHDF incluso en temas que, desde una perspectiva jurídica estática, rebasarían su competencia. Lo anterior implica que, antes de ver en un problema su naturaleza estrictamente legal, es necesario establecer su relevancia en términos de los derechos humanos.

Éste es también el camino para superar el formalismo y limitar el fundamentalismo. Por un lado, porque las normas se flexibilizan en función de su capacidad protectora de los derechos, se facilita su interpretación *pro persona* o *pro derechos*, y se hace posible colocar este criterio como rector para jerarquizar las normas; de hecho, es factible y deseable descomponer la pirámide kelseniana para recomponer la jerarquía de normas en función de su capacidad para proteger derechos. Por otro lado, porque aporta un criterio de justicia que se objetiva en los derechos humanos; justo es aquello que se conforma a los derechos humanos, ni más ni menos.

Así, las violaciones a los derechos humanos pueden ser explicadas como fenómenos de poder, de abuso, de victimización, de vulneración o de debilitamiento de las personas; y los derechos como el mecanismo para superar esas situaciones a través del empoderamiento de quien se encuentra en ellas. Vistos de esta manera, los derechos no *están* simplemente al alcance de todos, sin problematizar su acceso —como lo plantearían algunas visiones libertarias—; más bien *son* para quien necesita ser empoderado: las personas victimizadas, vulneradas y debilitadas, y en particular, en el caso de los OPDH, para quienes lo han sido debido al abuso del poder público.

Asimismo, *son* para eliminar —o para ayudar a hacerlo, según se les invoque en los ámbitos jurisdiccional o no jurisdiccional— los patriarcados y los abusos del mercado legal e ilegal, de los medios de comunicación y de las nuevas formas de esclavismo y servidumbre, es decir, los abusos que provienen de fuentes fácticas que deben ser contenidas por el Estado.

## Funciones del modelo

Esta perspectiva teórica orienta claramente las funciones que realiza el modelo hacia prevenir, proteger y reparar los daños ocasionados por las violaciones a derechos humanos:

- *Prevención.* Ésta se realiza como prevención general o como prevención especial. La *prevención general* está dirigida a las y los potenciales violadores de derechos y se realiza mediante la disuasión. A su vez, la disuasión es posible con la sola amenaza de intervención, como la que se expresa en las normas que facultan a los OPDH a intervenir para denunciar las violaciones y a emitir recomendaciones que afectarán el prestigio público de la o el funcionario o del ente gubernamental al que se imputa la violación; sin embargo, también es posible ejercerla de manera directa a través de la presencia de visitadoras y visitadores en actos y zonas en las que existe la posibilidad de conflictos entre la ciudadanía y la autoridad: marchas, plantones, desalojos, motines. En general, la experiencia de la CDHDF en operativos realizados en actos en que se ven involucradas multitudes demuestra que autoridades como la policía inhiben el abuso si saben que las y los visitadores de la Comisión están presentes para documentarlo.

Por su parte, la prevención especial se dirige a quien ya violó un derecho y se realiza a través de la exigencia de garantías de no repetición. Por ello, es relevante que en las resoluciones de la CDHDF se desarrolle un apartado que haga referencia a la obligación de la autoridad de garantizar que los hechos violatorios imputados no vuelvan a ocurrir; y donde se proponga, o al menos se solicite, que se establezcan y cumplan los mecanismos para que en efecto así ocurra. Ésta es una manera de prevenir *ex post*, cuya ventaja radica en los aprendizajes que la experiencia de violación ha dejado en las autoridades, en el personal de la CDHDF y, en general, en las y los habitantes de la ciudad.

- *Protección.* Una segunda función de este modelo radica en su capacidad de protección de las personas presunta o realmente victimizadas. La protección que brinda el modelo de atención e investigación de la CDHDF se da en tres niveles:

1) *Protección de identidad.* Es la que se garantiza a través de la confidencialidad de los datos que permiten identificar a las y los peticionarios, personas victimizadas y/o agraviadas y que, en términos de las leyes aplicables, permanecen como confidenciales desde el momento en que se presenta la queja, salvo solicitud expresa de la persona titular de esa información. La confidencialidad asegura que las personas no queden expuestas a las presiones de los medios de comunicación o de alguna au-

toridad, y garantiza la no publicidad de los conflictos en aras de proteger la intimidad y la seguridad de las personas que acuden a la Comisión.

2) *Protección personal*. Se realiza a través de acciones específicas solicitadas en la forma de medidas precautorias y está destinada a prevenir la ocurrencia de violaciones, a suspender los efectos de medidas que puedan ser violatorias de derechos, o a restablecer las condiciones cuya ausencia propició o puede propiciar la violación a derechos humanos. Se trata de medidas concretas que implican, dependiendo de la naturaleza del caso, que la autoridad haga o deje de hacer cosas específicas para garantizar la integridad física de las personas en las que recaen tales medidas. Cabe mencionar que, si bien la CDHDF no prejuzga sobre la veracidad de los hechos que dan lugar a este tipo de protección, sí los presume; y a partir de que la autoridad tiene conocimiento de tales medidas, no sólo asume la responsabilidad de instrumentarlas sino de garantizar la integridad personal de quienes deben ser protegidos por ellas.

3) *Protección jurídica*. La tercera forma de protección es la que se brinda a través de la orientación y canalización a otras instancias en las que otras facetas del problema que trajo a la persona a la CDHDF pueden y deben ser atendidas. Sin caer en el litigio de asuntos o en la emisión de opiniones jurídicas personales, las y los visitadores adjuntos están obligados a orientar a las y los peticionarios para que sepan cuáles son sus derechos, cuáles son los alcances y límites del ombudsman en la ciudad y, en su caso, en qué otras instancias puede encontrar soluciones a sus problemas. La canalización es la manera en que se materializa esa atención y supone el reenvío de las personas a otras instancias con la solicitud expresa de que se les atienda. Si la instancia pertenece a alguna de las dependencias de Gobierno del Distrito Federal, debe hacerse notar que, de no atender a la persona, se actualiza una hipótesis de intervención para la CDHDF quien, a partir de ese momento, levantará una queja contra la autoridad que no acató la solicitud de atención de la persona remitida.

- *Reparación del daño*. Una tercera función del modelo consiste en procurar la reparación integral del daño. En el marco del fin de la justicia restaurativa, la reparación del daño no se agota en la indemnización económica de las personas victimizadas o agraviadas sino, como se ha dicho, en un programa integral cuyo objetivo fundamental sea que las personas afectadas

por la violación se sientan respetadas, atendidas y, en lo que sea posible, resarcidas en su daño. La intención de la reparación no puede ser convertir la reacción de la autoridad en un intercambio que compense la violación; no es un acto de negociación que exculpa a la autoridad. Al contrario, se trata de un compromiso que debe reflejar, por lo menos, la empatía de la autoridad con el dolor de las personas victimizadas o agraviadas y una expresión de vergüenza por los actos que el Estado ha cometido contra sus ciudadanas y ciudadanos.

Sin duda, es importante que la o el visitador adjunto considere siempre la reparación en las resoluciones que emita, pero también es trascendente que en sus razonamientos refleje la importancia que tiene que la autoridad comprenda a cabalidad que no es un favor el que le hace a la persona afectada y que su responsabilidad no se agota en el pago de una cantidad de dinero. De hecho, es necesario recordarle a la autoridad que el dinero con el que paga las reparaciones es dinero público, que proviene de las y los contribuyentes y que, por tanto, es ya un despropósito que los agravios a las y los ciudadanos se paguen con dinero de sus contribuciones.

Es necesario que la política de derechos avance hacia una ley para la reparación del daño que, además de la responsabilidad objetiva del Estado, considere la responsabilidad personal de las y los servidores públicos que ocasionan los daños y que remita las distintas formas de reparación, por lo menos en algún momento, a ellas y ellos.

En lo que se refiere al modelo de atención e investigación, la función relacionada con la reparación del daño supone que se exploren los mejores mecanismos para que ésta sea cubierta del modo más integral que sea posible y en forma tal que la autoridad tenga claro que violar derechos es caro no sólo, como se ha dicho, en función de montos económicos, sino también de prestigio institucional, de credibilidad, permanencia en el cargo y de diversas variables que interesan al Estado, al gobierno y, en lo particular, a las y los servidores públicos.

## PREMISAS DE MÉTODO

La última de las dimensiones del modelo se refiere a cómo aproximarse al estudio del fenómeno de la violación a derechos humanos. También en este caso, el

método se encuentra implicado por las aproximaciones epistemológicas, axiológicas y teóricas del modelo. En tal sentido, no se trata de un método neutral sino de uno que asume también el compromiso con los derechos.

La propuesta metodológica del modelo es, por tanto, afín al carácter de defensoría que tiene la CDHDF y parte de la presunción de que en principio la violación ocurrió, por lo tanto corresponde a las y los visitantes adjuntos evidenciar que así fue.

Los objetivos del método que subyace al modelo de investigación son los siguientes:

- *Llevar la presunción al límite.* Cada caso es una Recomendación en potencia, por lo que la estrategia para investigarlo debe tener en el horizonte la posibilidad de que la presunción se convierta en convicción de que un derecho fue violado. La hipótesis genérica a comprobar es que los hechos narrados en la queja son en efecto violatorios de derechos humanos, de ahí que las estrategias de investigación deben estar encaminadas a encontrar la evidencia que refute los hechos que contradigan esta hipótesis genérica.
- *Empoderar a las víctimas.* La presunción a la que se ha hecho referencia se sustenta en la relación desigual de poder entre la autoridad y quien se queja de ella. En atención a esta asimetría, cada paso en la estrategia de investigación debe estar pensado como un compromiso destinado a empoderar a la víctima, a compensar la asimetría. De ello se sigue un principio metodológico que permite saber si la estrategia se encaminará al logro de este objetivo: si la acción de la o del visitante adjunto ayuda a reducir la asimetría, se trata de una acción metodológicamente congruente con este objetivo y con el resto de las dimensiones del modelo; si, por el contrario, aumenta la asimetría, no hay congruencia y tal acción es inválida y por ello inaceptable. Cuando, por ejemplo, a través de la vista se traslada la carga de la prueba a la o el peticionario, es claro que la asimetría se incrementa; en cambio, cuando se suple la deficiencia de la queja, otorgando al problema una lectura de derechos, la asimetría disminuye.
- *Documentar el abuso.* Más que hallar una verdad *histórica*, el método del modelo se afianza en las posibilidades de documentar el abuso. La investigación, por tanto, debe destinarse a encontrar la forma de evidenciar el dicho de la o el peticionario.

- *Construir la evidencia.* En ese mismo sentido, y teniendo en cuenta que el abuso es un discurso, su reconstrucción es también discursiva: documentar el abuso significa argumentar a favor de su existencia. Por lo tanto, la recolección de evidencia no supone simplemente hacer hallazgos y *encontrar* las pruebas de la violación sino *construir* la probabilidad de ocurrencia de los hechos y su capacidad para no ser refutada.
- *Generar convicción.* Si la autoridad moral tiene un fuerte referente en la dimensión axiológica del modelo, la convicción deriva del método. Ésta se basa no sólo en la *facticidad* de la evidencia sino en la capacidad para construir un relato de la violación que sea congruente, lógico y probable. La convicción está sujeta a cuatro condiciones básicas:
  - 1) *Razonabilidad.* Implica que, para ser verosímiles, los argumentos deben ser razonables, lo que no significa que deben ser considerados en función de si son ciertos o falsos sino más bien en si son posibles y probables.
  - 2) *Validez.* Es el criterio de verdad de los argumentos y se expresa de dos maneras: como validez externa, que refiere a la coherencia del relato de violación respecto de parámetros externos e indicadores fácticos de la realidad; y como validez interna, que se refiere a la coherencia lógica y narrativa entre los argumentos.
  - 3) *Exhaustividad.* Si la debida diligencia es un criterio ético de compromiso con las personas peticionarias, la exhaustividad es el criterio metodológico correspondiente. La argumentación debe *agotar* todas las posibilidades, construir todas las cadenas de implicación, y cuidar que no se generen *saltos lógicos* en el discurso antes de dar por cerrado un argumento.
  - 4) *Transparencia.* Para generar convicción, es indispensable que el uso del lenguaje y la comunicación con las y los peticionarios sean claros y comprensibles. Cuando, por cuestiones de claridad y de precisión de los conceptos propios de alguna disciplina en particular, sea indispensable utilizar lenguaje técnico o anacronismos, éstos deberán explicarse de ser posible en una nota a pie de página. Asimismo, debe evitarse la incorporación de palabras polisémicas que tengan sentido sólo en contextos muy determinados, así como la redacción confusa y abigarrada. Estos aspectos contribuyen a opacar la relación de la Comisión, en este caso a través de sus documentos públicos, con las y los peticionarios en particular y con

la ciudadanía en general; además, incrementan la asimetría que produce la violación, porque crean un muro que afecta la comunicación y que vicia la libre expresión de la voluntad de las y los peticionarios. Toda comunicación, pero en especial la que se deriva de la atención e investigación directa de las quejas, debe ser expresada en términos que puedan ser comprensibles para cualquier persona.

Los objetivos del método se operacionalizan en el procedimiento. Conjuntamente, las dimensiones epistemológica, axiológica, teórica y de método orientan el procedimiento, dándole dirección en el sentido de la centralidad de los derechos y permitiendo identificar las acciones que se desvían de este marco, el cual define –como se ha dicho– el perfil, la calidad moral, la identidad y la capacidad para generar convicción, propios del modelo de investigación de la CDHDF.



## **SEGUNDA PARTE**

# **MANUAL DE MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS**



### III. Admisión y calificación

#### *Finalidad*

La actividad sustantiva de las visitadurías se origina con la recepción de los expedientes. Esta operación da lugar al procedimiento de admisión y calificación de las quejas, cuya finalidad es determinar el supuesto con el cual la queja debe ser atendida.

#### *Vías de recepción*

De acuerdo con la LCDHDF y el RICDHDF, la recepción de expedientes de queja en las visitadurías se inicia por cualquiera de las siguientes vías: *a)* por remisión directa del expediente desde la Dirección General de Quejas y Orientación (DGQO), lo que supone que la queja se recibió en esa oficina, donde se valoró que los hechos que se relatan ameritan la remisión del caso a visitadurías; y *b)* a través de la facultad que tienen las y los visitadores generales para iniciar de oficio la investigación de hechos presuntamente violatorios de los que se tenga noticia a través de la prensa o de cualquier otro medio.

#### MODELO DE ADMISIBILIDAD

Para conocer el procedimiento de interposición de quejas, su admisibilidad y las medidas adicionales para dar trámite a todos los servicios que solicita la ciu-

dadanía ante la CDHDF, la o el lector puede consultar el Modelo de admisibilidad y orientación de la CDHDF.<sup>6</sup>

### *Inicio de investigaciones de oficio*

La o el visitador general instruye la redacción del acuerdo por el que se inicia de oficio la investigación, lo firma y lo remite a la DGQO para que se registre la queja que corresponda. Una vez abierto el expediente, es remitido por la DGQO a la visitaduría nuevamente.

### *Recepción*

La recepción de los expedientes en las visitadurías siempre ocurre por medio de la remisión que hace la DGQO.

### *Asignación*

La o el director de área es responsable de la recepción de la queja y de asignarla a una o un visitador adjunto o a un equipo para efectos de calificación, y a la o el visitador adjunto que la investigará. La asignación de los expedientes a las y los visitadores adjuntos es inmediata y es responsabilidad de la dirección de área, quien podrá auxiliarse de las o los subdirectores o del personal que considere necesario para la realización de dicha función. Esta operación puede realizarse mediante un rol de asignaciones por turno o teniendo en cuenta la especialización y experiencia de las y los visitadores adjuntos, pero en todo caso debe cuidarse que la distribución del trabajo sea equitativa y racional.

---

<sup>6</sup> CDHDF, *Modelo de admisibilidad y orientación*, México, CDHDF (serie Documentos Oficiales, núm. 12), 2009, 91 pp.

## *Análisis preliminar de los hechos*

La o el visitador adjunto o el equipo de calificación debe analizar la queja con la finalidad de establecer: *a)* si los hechos son claros; *b)* si es necesario emitir medidas cautelares, y *c)* la calificación que le corresponda de acuerdo con el Catálogo.

A pesar de que la valoración sobre la procedencia de la queja, así como sobre la competencia de la Comisión para investigarla ya se haya realizado en la DGQO, el lapso breve que se tiene para ello en dicha oficina con frecuencia no permite determinar con exactitud estos criterios. Por lo tanto, la o el visitador adjunto deberá hacer de nuevo esta valoración.

Al respecto, destaca la importancia de corroborar los datos. La o el visitador adjunto deberá proceder al levantamiento del perfil sociodemográfico de la persona peticionaria en el caso de que sea requerida la ratificación de la queja, lo cual quiere decir que no fue levantado en la DGQO. De esta manera se corrobora la información y se garantiza que el personal de la visitaduría general establezca contacto con las o los peticionarios, como debe ser en todos y cada uno de los casos. Asimismo, en caso de que la persona peticionaria no sea la presunta víctima de la violación a derechos humanos, es fundamental el contacto con esta última. Ello permitirá corroborar la información, evitando así realizar acciones o labores distintas a los hechos denunciados. Además, en el momento del contacto con la presunta víctima deberá ser requisitado su perfil sociodemográfico.

En la práctica, el análisis de todos estos elementos tiende a ser más o menos simultáneo y debe hacerse en el lapso más breve posible, considerando que existe un plazo para calificar la queja —el día hábil siguiente a su recepción en la visitaduría general—. Con la finalidad de que resulten más claros, estos elementos aparecerán a continuación como procesos secuenciales y, por tanto, separados. En este entendido, y debido a que con frecuencia del análisis preliminar de los hechos se sigue la necesidad de emitir alguna medida cautelar, en primer lugar se describe dicho procedimiento; sin embargo, cabe señalar que éste es aplicable en todo momento en que la emisión de tales medidas se considere necesaria, desde que se recibe el expediente y hasta que es determinado.

- Sin excepción alguna, la o el visitador adjunto deberá realizar inspecciones oculares de manera inmediata en los domicilios de las y los presuntos agraviados cuando en los hechos de queja se haga referencia que elementos

de la policía preventiva, Policía de Investigación o el agente del Ministerio Público entraron en domicilio por la fuerza. Lo anterior resulta fundamental, ya que generalmente la policía indica que detuvo a las o los presuntos agraviados en otro lugar.

### *Medidas cautelares*

Una vez aclarados los hechos, la o el visitador adjunto o el equipo de calificación debe decidir la pertinencia, la oportunidad y la utilidad de solicitar la adopción de medidas precautorias de conservación o de restitución.

#### PERTINENCIA Y OPORTUNIDAD

En términos generales, las medidas cautelares tienen como finalidad inhibir o motivar actos de autoridad para prevenir, o en su caso corregir, la violación a derechos humanos. Por tanto, son pertinentes en la medida en que sea posible ejercer un control *ex ante* sobre una situación previsiblemente violatoria de derechos, y son oportunas siempre que la solicitud pueda ser cumplida por la autoridad antes de que la violación se consuma o de que sus consecuencias se agraven.

#### UTILIDAD

Cabe recordar que, por su naturaleza preventiva, las medidas cautelares no prejuzgan sobre los hechos que narra la persona peticionaria, pero sí presumen su veracidad en función del control anticipado que es necesario ejercer sobre las posibles consecuencias de la presunta violación. En ese sentido, la medida debe ser valorada como útil si de su emisión se sigue la posibilidad de que el costo de no emitirla sea mayor que el de hacerlo. De esta manera, si los hechos no fueron ciertos y la medida se emitió, el resultado será como máximo una serie de gestiones cuyo costo siempre será menor que el que habría que asumir ante hechos ciertos para los que no fue solicitada la adopción de alguna medida cautelar.

## CRITERIOS DE DECISIÓN

La valoración que permita a la o el visitador discernir sobre la pertinencia, la oportunidad y la utilidad de emitir una medida cautelar puede guiarse a través de tres preguntas básicas:

- a) ¿Es posible evitar que el acto de autoridad devenga en una violación a derechos humanos o en un mayor deterioro de los derechos de la o el peticionario?
- b) ¿Hay tiempo para que la autoridad evite el acto, o realice o deje de hacer acciones concretas para evitar la violación o el deterioro de los derechos de una persona?, o ¿puede volverse al estado en que estaban las cosas antes de que ocurriera la violación?
- c) ¿De no emitirse la medida, las consecuencias para la o el peticionario son previsiblemente más graves que las que se tendrían si ésta fuera emitida aunque los hechos narrados no fuesen ciertos?

En casos de negativa de la atención médica y de encontrarse en peligro la integridad psicofísica de la persona presuntamente agraviada, se enviarán medidas precautorias a la autoridad responsable sin excepción alguna. En su caso, se solicitará la intervención de la o el médico de la Comisión.

## TIPOLOGÍA

De acuerdo con la LCDHDF, las medidas precautorias pueden ser de conservación o de restitución. En el ámbito de la defensa de los derechos humanos, en principio se asume como una generalidad hablar indistintamente de medidas cautelares o precautorias, aun cuando desde el punto de vista académico pudiera haber una diferencia importante, la cual no se abordará en este documento.<sup>7</sup>

- *Medidas precautorias de conservación.* Éstas deberán emitirse cuando, del estado de una determinada situación, se tengan elementos para considerar

<sup>7</sup> Cfr. Sergio García Ramírez, *La jurisdicción interamericana de derechos humanos (estudios)*, México, CDHDF/Corte IDH, 2006.

que cierto acto u omisión de la autoridad puede poner en riesgo *inminente* los derechos humanos. El sentido de estas medidas es solicitar a la autoridad que conserve o resguarde los derechos de las personas hasta que tal situación se modifique o los posibles efectos violatorios se anulen. Un ejemplo de ello es el caso de alguien que, estando privado de la libertad, va a ser trasladado a otro dormitorio u otra sección del mismo centro penitenciario en el que, por la razón que sea, pueda presumirse que su vida corre peligro. El traslado en sí mismo puede no ser violatorio de derechos, pero sus efectos sí lo serían, al poner en riesgo la vida de una persona cuya integridad es responsabilidad de la autoridad. En el momento en que se recibe la queja, y antes de cualquiera otra gestión, será necesario emitir medidas de conservación para que la autoridad se abstenga de trasladar a la o el interno hasta que garantice que el traslado y su permanencia en la nueva estancia son completamente seguras para ella o él. En resumen, a través de estas medidas se busca garantizar que con la acción o *inacción* de la autoridad se evite que los efectos de un acto de esta última, que en sí mismo puede o no ser violatorio de derechos, ocasionen hechos que previsiblemente constituirían una violación.

- *Medidas precautorias de restitución.* Las medidas de restitución deben emitirse cuando el hecho presuntamente violatorio ya haya ocurrido y sea necesario que la autoridad actúe para regresar la situación al ejercicio pleno de derechos. Naturalmente, estas medidas son útiles cuando el bien a proteger puede ser restituido. Cabe señalar que las medidas de restitución no anulan o invalidan el acto de autoridad pero suspenden sus efectos hasta que se verifique si dicho acto corresponde a un hecho grave y de urgente atención para evitar que cause un daño no restituible o irreparable. Un ejemplo de los casos en que es necesario solicitar medidas de restitución puede ser el de una persona que no ha sido ingresada en un servicio médico de emergencia y no le han dado alternativas de atención. Resulta obvio que el riesgo para la salud y la vida es grave y que se requiere actuar con urgencia, por lo que es necesario que la autoridad intervenga para que eso suceda.

## PLAZOS

El plazo que debe otorgarse para que la autoridad responda una solicitud de medidas cautelares debe ser proporcional a la gravedad del hecho que la suscita. La interposición de tales medidas parte de la hipótesis de asuntos graves y urgentes, por lo que la respuesta siempre debe ser inmediata. Sin embargo, esto no significa que la autoridad deba entregar un informe inmediatamente sino que lleve a cabo las acciones inmediatas para conservar o restituir derechos. Por ello, basta con tener respuesta de la autoridad y constatar las acciones mediante la fe pública o con la visita de verificación correspondiente. En cambio, el informe puede ser elaborado y entregado por la autoridad en un lapso de hasta 48 horas posteriores a la recepción de la solicitud hecha por la CDHDF, en el entendido de que un plazo mayor desvirtuaría la urgencia de dicha solicitud.

## RELACIÓN DE LA MEDIDA CON LA INVESTIGACIÓN DE LA QUEJA

La medida precautoria no es subsidiaria de la investigación de un hecho presuntamente violatorio, sino que es accesorio de la misma y tiene algún grado de independencia respecto de la ruta que siguen los procedimientos de recepción, investigación y conclusión de la queja. Con frecuencia las medidas precautorias suelen emitirse sobre uno o varios aspectos relacionados con los hechos narrados en la queja; por ello, aun cuando tales aspectos concretos hayan sido atendidos, el procedimiento de recepción de la queja y eventualmente la investigación deben seguir adelante sin perjuicio del resultado que se obtenga con la emisión de la medida precautoria.

## CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD

La o el visitador adjunto responsable del expediente dentro del cual se emite una medida precautoria debe permanecer atento para constatar la acción de la autoridad y considerar el plazo otorgado por la CDHDF para que la autoridad haga llegar su respuesta. En caso de que la respuesta no se reciba dentro del plazo otorgado, este hecho deberá considerarse una omisión al deber de colaboración con la Comisión y, en consecuencia, como una infracción a la ley. Con base en el RICDHF, procede un recordatorio en el que se prevenga a la autoridad de

su responsabilidad en caso de no atender de inmediato la solicitud. Si a pesar del recordatorio la autoridad no atendiera las medidas, esta situación deberá ser informada a la o el visitador general a la brevedad para que, de conformidad con la normatividad aplicable y de acuerdo con el presidente, determine la denuncia de la o el servidor público infractor ante el órgano competente, ya sea la Contraloría correspondiente o incluso ante el Ministerio Público.

En caso de no haberse realizado acción alguna, de que en la respuesta se observe que las medidas no fueron debidamente atendidas, o de que incluso hubiera acciones u omisiones antes de la intervención propiciada por las medidas precautorias, las actas, los oficios de solicitud de la CDHDF y la respuesta de la autoridad se convertirán en evidencia de la investigación.

### *Análisis y determinación de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos*

La o el visitador adjunto debe aislar del contexto de la queja los hechos presuntamente violatorios y determinar su naturaleza. Éstos deben ser claramente determinados para poder fijar con certeza lo que se requerirá a la autoridad. No es conveniente asumir el texto que transcribe la narración hecha por la o el peticionario, ya que éste suele ser extenso y en ocasiones confuso; en todo caso, la narración es la fuente de donde es posible extraer lo que será materia de análisis. Por lo tanto, se trata de realizar una abstracción que permita distinguir claramente los hechos respecto de valoraciones o percepciones de lo que la o el peticionario considera pertinente hacer notar. Con la finalidad de establecer claramente los hechos, es conveniente que la o el visitador adjunto revise otros documentos contenidos en el expediente, como notas periodísticas, oficios, notificaciones, actas u otras constancias.

Un ejemplo puede ser útil para ilustrar esta idea. Considérese el texto del recuadro siguiente, que ha sido extraído de la carátula de una queja admitida por la Comisión:

## Cuadro 2. Narración de hechos

Cuento con 51 años de edad, desde hace aproximadamente 10 años me dedico a vender diversos productos en la vía pública en las calles del Centro Histórico de esta ciudad. El día de hoy, siendo aproximadamente las 11:15 horas, me encontraba sentado realizando unos trámites con el líder de comerciantes para obtener mi permiso, en la calle del Carmen, entre las calles de Colombia y Venezuela, colonia Centro, delegación Cuauhtémoc. A un costado de donde me encontraba se suscitó un altercado con una comerciante (ignoro su nombre) con aproximadamente **seis elementos del cuerpo de granaderos** (desconozco sus nombres) **de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal**, mismos que permanecen vigilando las mencionadas calles de manera constante y quienes, **sin motivo alguno, me golpearon en diversas partes del cuerpo y me dieron patadas en la cabeza y espalda**. Después me subieron a una camioneta con número de placas **A2-100**, que es en la que ellos viajaban, y me trajeron dando vueltas. Dichos servidores públicos solicitaron el apoyo de elementos de la Policía Auxiliar (ignoro sus nombres) **para que éstos me pusieran a disposición de la autoridad competente; pero los policías auxiliares se negaron a recibirme por las lesiones que presentaba**. Después de haber transcurrido media hora, los policías del cuerpo de granaderos me dejaron en libertad. Considero irregular y violatoria de mis derechos humanos la forma como se condujeron los multicitados servidores públicos. Además, temo que me agredan de nuevo, ya que se encuentran diariamente por las calles del Centro Histórico, toda vez que el comercio es mi única fuente de ingresos.

La función de la o el visitador adjunto en este punto es *transformar*, por así decirlo, el problema de la persona peticionaria en un caso de derechos humanos. Si nos remitimos al ejemplo, sólo la parte en negritas del texto de la queja da cuenta de lo que constituye la materia de análisis para la o el visitador adjunto. A partir de esa información se puede construir el problema como un enunciado que identifique con claridad la situación, en este caso el siguiente: “servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal pertenecientes al cuerpo de granaderos golpearon y retuvieron injustificadamente a un ciudadano. Además, policías auxiliares no resguardaron a la persona”.

Como puede apreciarse, de la narración que hace el peticionario en la queja se desprenden tres hechos que pueden constituir violaciones a derechos humanos: 1) los golpes que dice el peticionario haber recibido de los granaderos; 2) la privación de la libertad que la persona sufrió durante media hora a bordo de una camioneta a cargo de dichos servidores públicos, quienes además decidieron entregarlo a elementos de la policía auxiliar, y 3) que estos últimos no lo aceptaron a pesar de que presentaba golpes. Esta información es suficiente para que, de acuerdo con el Catálogo, se señalen como hechos presuntamente violatorios los siguientes:

- Tortura (granaderos).
- Detención arbitraria (granaderos).<sup>8</sup>
- Negativa u obstaculización para evitar la exposición a situaciones de riesgo de forma injustificada (policías auxiliares).

Aislar los hechos del contexto de la queja no significa dejar de lado otra información relevante que la persona peticionaria narra y que, de admitirse esta última, debe ser retomada más adelante; sin embargo, hacerlo es necesario como un paso previo al resto de los análisis que se realizan durante la etapa de admisión y calificación, y resulta determinante para elaborar en su caso las hipótesis y estrategias mediante las cuales se investigará el caso.

### *Claridad de los hechos narrados en la queja*

Si a pesar de la narración que hace la o el peticionario y de las constancias contenidas en el expediente se dificulta aislar los hechos presuntamente violatorios, ya sea porque se omite información relevante o porque la que se brinda no es precisa, la o el visitador adjunto deben intentar aclararlos mediante la comunicación directa, vía telefónica, con la persona peticionaria e incluso con la autoridad. Si ello no es posible dentro del plazo con se cuenta para calificar la queja, debe determinarla como *pendiente* y requerir a la o el peticionario, por escrito, vía telefónica o por cualquier otro medio de comunicación, que se ponga en contacto con la o el visitador responsable del expediente para aclararlos. Es necesario tener en cuenta que, independientemente de la vía de comunicación que resulte más expedita, por ley la solicitud para que la o el peticionario comparezca deberá hacerse también por escrito y hasta en dos ocasiones, mediante por lo menos un plazo de 10 días hábiles entre cada una de ellas.

Asimismo, es importante que la o el visitador asuma la posibilidad de que por alguna razón la o el peticionario no se haya enterado de que está siendo requerido por la Comisión. Por lo tanto, resulta recomendable hacer lo necesario

<sup>8</sup> Con la finalidad de generar precisión en la consignación de los hechos, es recomendable que el suceso se registre con la mayor especificidad posible, poniendo entre paréntesis cierta información después de la denominación que aparece en el catálogo, como se aprecia en el ejemplo. Ello tiene utilidad como información que podrá ser recuperada en otros momentos para la elaboración de informes.

para enterarle personalmente y, en caso de finalmente no lograrlo, documentar las gestiones a través de los medios correspondientes –actas circunstanciadas de las llamadas telefónicas efectuadas, constancias de correo postal y electrónico, copias de fax, estrados físicos o electrónicos y lo que proceda– con la finalidad de acreditar que se agotaron en la medida de lo razonable las posibilidades de encontrarle.

Ahora bien, el contacto con la presunta víctima es un requisito insoslayable. Pudiera ser que la o el peticionario no se presente o cualquier otra contingencia, pero nada exime a la o el visitador de contactar a la presunta víctima.

Si después de todo lo anterior es materialmente imposible contactar a la presunta víctima –recordando que, según estándares internacionales, en caso de privación de la vida o desaparición el carácter de *víctima* se amplía a familiares o personas con lazos afectivos– y de la queja se establece que se trata de hechos *no graves*, la o el visitador adjunto deberá proponer la conclusión del expediente por *falta de interés*. En este caso no se modificará la calificación y que quedará como pendiente.<sup>9</sup> Si, por el contrario, la persona no acude pero se trata de hechos *graves*; o si es el caso de que acude, aclara los hechos y de éstos se determina una presunta violación, será necesario que la o el visitador adjunto sustituya la calificación de pendiente por *presunta violación*. Finalmente, si la o el peticionario acude, aclara los hechos y de éstos no se presume una violación a derechos humanos que pueda ser conocida por la CDHDF, la calificación pendiente debe sustituirse por *improcedencia o incompetencia*, según corresponda.

### *Valoración de la gravedad del hecho presuntamente violatorio*

Calificar la gravedad de una violación a derechos humanos tiene el inconveniente de admitir que existen hechos violatorios que no son graves o que lo son

<sup>9</sup> Es importante, para fines de registro, poder consignar con precisión cuándo la investigación debe concluirse por razones que son imputables a la voluntad de la o el peticionario y éste es uno de esos casos. Por lo tanto, todo asunto que haya quedado pendiente de calificación deberá cerrarse, como máximo 10 días hábiles después de que haya sido recibido en las visitadurías (cfr. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1993; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de mayo de 2010, artículo 34; y Reglamento de Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 1 de agosto de 2002; última reforma publicada el 3 de mayo de 2011, artículo 88).

mínimamente. En primera instancia, una aseveración tal tendría que ser rechazada por obvias razones; sin embargo, en la práctica, considerar graves todas las presuntas violaciones podría derivar en la necesidad de iniciar una investigación de oficio de todos los hechos de que tiene conocimiento la Comisión, lo cual resulta materialmente imposible.

## DISTINCIÓN ENTRE RELEVANCIA Y GRAVEDAD DE LOS HECHOS VIOLATORIOS

Con la finalidad de establecer un criterio aplicable para realizar esta determinación, puede resultar útil generar una distinción teórica entre dos conceptos que podrían ser sinónimos pero que, aplicados con una escala de medición diferente, pueden ayudar a distinguir lo que serían dos atributos distintos para los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos.

El primero de estos conceptos es el de *relevancia*, que hace alusión al atributo de *calidad* del hecho presuntamente violatorio y que se refiere a la significación del hecho y a su importancia; es decir, hace posible distinguir *entre* hechos presuntamente violatorios y hechos no violatorios de derechos humanos. En términos de su nivel de medición, se trata de un atributo categórico o nominal.

El otro concepto es el de *gravedad* que atendería, por el contrario, a un criterio de *cantidad* útil para hacer una diferenciación dentro del conjunto de los hechos presuntamente violatorios. Por tanto, su medición corresponde a un nivel ordinal.

En este orden de ideas, todos los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos deben ser considerados relevantes, pero dentro del conjunto de éstos es útil hacer una discriminación de grado que permita ordenarlos de menor a mayor gravedad.

De esta manera, todos los casos en que se vulnera un derecho humano son relevantes, pero no todos tienen el mismo nivel de gravedad. La menos grave de las violaciones a derechos humanos debe ser, tanto como la más grave, totalmente relevante no sólo para la autoridad sino para el Estado en su conjunto y para la sociedad. La menos grave de las violaciones es, lo mismo que la más grave, un indicador de inoperancia, ineficiencia, negligencia o autoritarismo por parte de servidoras y servidores públicos; y en ese sentido, tanto una como la otra deben producir el mismo grado de indignación social y de compromiso gubernamental para resolverlas.

En términos genéricos, la relevancia de las violaciones a derechos humanos remite a las consecuencias que tienen estos actos en cuanto a la necesidad de impulsar y consolidar una cultura democrática y de derechos humanos. En cambio, la gravedad puede ser remitida a las consecuencias concretas que una violación genera para quien ha sido víctima, las cuales pueden ser graduables, de manera que a menor afectación menor gravedad y viceversa. Como es claro, algunas violaciones producen efectos cuyas consecuencias son mayores –a veces irreversibles– que las que producen otras: por ejemplo, no es de ninguna manera similar la afectación que se produce con la violación al derecho de petición que la que derivaría de la violación al derecho al trabajo; y, desde luego, ninguna de ambas es en absoluto comparable con la afectación al derecho a la vida.

Existen casos que indubitadamente son considerados como graves pero, más allá de ellos, hay una gama de otros hechos cuyo nivel de gravedad es más complicado establecer, particularmente si se tiene en cuenta que la o el visitador adjunto tiene que hacerlo en el periodo más breve que le sea posible. Por lo tanto, determinar niveles de gravedad puede resultar, además de difícil, inexacto. Sin embargo, proceder *a contrario sensu* en estos casos puede ser de utilidad, de modo que se trate más bien de definir, a partir de ciertos criterios, cuándo un hecho puede ser calificado indudablemente como no grave.

Sin ánimo de taxatividad, los siguientes criterios pueden ser útiles para definir que un hecho definitivamente no es grave:

- a) Si el hecho no puso o no ha puesto en riesgo la vida, la libertad o la integridad personal.
- b) Si no produjo o aún no ha producido consecuencias que sean permanentes o irreversibles.
- c) Si no afectó o no ha afectado a niñas, niños y adolescentes; a personas adultas mayores, o a personas en notoria situación de vulnerabilidad.

Al respecto, es importante señalar que para la CDHDF todas las quejas que se reciben y de las cuales se desprenda una presunta violación a derechos humanos son relevantes. Sin embargo, con el fin de administrar de mejor forma el trabajo que se lleva a cabo en las visitadurías generales, y para que las y los visitadores adjuntos encargados de dar trámite a las quejas puedan organizar de manera más ágil y práctica su trabajo y así tener un mejor manejo de la información, se

realiza una división de casos graves y casos relevantes, la cual ya se describió anteriormente, sin que ello implique no atender con la misma importancia las quejas asignadas.

### *Quejas admitidas por medios distintos a la comparecencia directa de la persona peticionaria*

De acuerdo con la LCDHDF, la DGQO puede admitir quejas a través cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica, lo que supone la vía telefónica, el fax, el correo electrónico y cualquier otro medio análogo o digital por el cual se la pueda hacer llegar. Sin embargo, estos casos exigen que la o el peticionario deba acudir a ratificar su queja personalmente dentro de los cinco días hábiles siguientes. De no hacerlo así, el expediente deberá concluirse por falta de interés.

Es importante que la o el visitador adjunto explique con un lenguaje llano el significado de la ratificación, de modo que se asegure que la persona peticionaria comprendió claramente qué debe hacer, con cuántos días cuenta para hacerlo y, en su caso, qué documentos debe traer consigo.

Sin embargo, la ratificación no debe limitar la acción de la CDHDF en dos situaciones: 1) cuando la persona peticionaria no es la presunta víctima, y 2) cuando la gravedad de los hechos obliga a iniciar una investigación de oficio para no acotar la labor institucional y evitar que continúen los hechos presuntamente violatorios en la impunidad.

En quejas urgentes en las cuales se indique que la persona agraviada se encuentra detenida, deberá considerarse lo siguiente:

- Una vez corroborado este hecho, sin excepción alguna el personal de la Comisión deberá acudir inmediatamente a la agencia del Ministerio Público o al centro de reclusión para entrevistar a la o el presunto agraviado y verificar los hechos de queja.
- Se dará fe de las condiciones físicas de la persona, de la celda o lugar donde se encuentre, y si la autoridad permite o no la suficiente privacidad para platicar con la o el detenido, lo cual deberá asentarse invariablemente en un acta circunstanciada.

- Si la persona detenida señala que fue lesionada al momento de la detención, la o el visitador adjunto describirá de forma genérica en dicha acta circunstanciada las lesiones que ésta presente, independientemente de que con posterioridad éstas serán certificadas. En caso de que la o el detenido requiera atención médica, ésta se gestionará de inmediato.
- Antes de acudir a una diligencia de este tipo, sin excepción alguna el personal de la Comisión deberá anotar en la carpeta designada para ello los siguientes datos: a qué hora les fue entregada la queja, a qué hora salieron de la Comisión para atender la diligencia, a qué hora regresaron de la misma y, en su caso, si hay alguna observación al respecto.

### *Excepción respecto de las personas privadas de la libertad*

Como es obvio, la situación de privación de libertad permite que la queja sea presentada de forma mediata, a través de otra persona o utilizando algún medio análogo o digital de comunicación; además, no exige la presencia de la persona agraviada para ratificarla. Por lo tanto, cuando ésta se encuentra privada de la libertad la ratificación no es necesaria. Cabe señalar que, de darse el caso, es obligación de la o el visitador adjunto acudir de inmediato al centro de reclusión para entrar en contacto con la o el agraviado a la brevedad posible.

### *Aplicación de los principios de exhaustividad, debida diligencia y oportunidad en los casos de quejas con hechos poco claros o ambiguos y de quejas recibidas por medios distintos a la comparecencia personal de la persona peticionaria*

En términos generales, los principios de exhaustividad y debida diligencia, expuestos en la primera parte de este texto, garantizan que las y los visitadores adjuntos no propongan la conclusión de los expedientes antes de haber agotado de modo suficiente y eficiente toda posibilidad de atender el fondo de los problemas que motivaron a las y los peticionarios a acudir a la Comisión.

Los principios de exhaustividad y debida diligencia constituyen un compromiso ético de las y los visitadores adjuntos para garantizar que la decisión

de la persona peticionaria no obedezca a alguna causa que, de manera externa, desmotive su comparecencia. Dichas causas externas pueden deberse a diversas situaciones respecto de las cuales las y los visitadores deben ser sensibles, por ejemplo: la falta de dinero para transportarse a la sede de la Comisión, y la falta de tiempo debido a horarios laborales o responsabilidades domésticas y familiares que no pueden delegarse a nadie más, entre otras posibilidades en las que habría que considerar que a la presunta víctima sí le interesa seguir adelante y más bien es su situación particular la que no le permite cumplir con los requisitos que la LCDHDF le exige. En estos últimos casos, mediante el principio de debida diligencia las y los visitadores tendrán que agotar todas las posibilidades para que la presunta víctima pueda continuar con la tramitación de su queja.

En estos supuestos, la ley positiva el principio de oportunidad como un criterio de selección de un determinado número de quejas que no serán investigadas en visitadurías, de modo que la cantidad de las que sí ingresen permita una mejor atención por parte de la Comisión. Tal selección no opera con criterios institucionales sino que se funda en la decisión voluntaria de la o el peticionario de renunciar tácita o explícitamente a los servicios que le brinda la Comisión para la atención de su queja. Por esa razón, y siempre que se hayan observado cabalmente los principios de exhaustividad y debida diligencia, se justifica concluir los expedientes en los plazos y términos que la ley determina.

## CRITERIO DE APLICACIÓN

Los principios de exhaustividad, debida diligencia y oportunidad deben aplicarse de manera armónica. En los casos que se analizan, los plazos legales constituyen el límite razonable para que el principio de oportunidad opere; de modo que, una vez cumplido el plazo sin haber logrado que la persona peticionaria comparezca o ratifique, el expediente pueda concluirse –10 días hábiles en casos de quejas *oscuras*, y cinco días hábiles en los casos que requieren ratificación–. Asimismo, esos plazos constituyen un lapso razonable durante el cual habrá de buscarse la comunicación personal con la o el peticionario tantas veces como sea posible, de modo que se dé cumplimiento a los principios de exhaustividad y debida diligencia. En términos prácticos, si la persona peticionaria tiene un plazo de cinco días para ratificar su queja, la o el visitador adjunto tienen los mismos cinco días para, por ejemplo, llamarle por teléfono las veces que sean

necesarias hasta encontrarle; si al quinto día ello no ha sido posible, al día siguiente podrá proponer entonces la conclusión del expediente, documentando su diligencia.

### *Procedencia de la queja*

A pesar de que la valoración de la procedencia de la queja ya fue realizada en la DGQO, eventualmente será necesario analizarla de nuevo durante la calificación. Para estos fines es conveniente recordar que una queja es procedente en los siguientes casos:

- a) Si los hechos narrados en ella, o la notificación de éstos ocurrieron en el lapso de un año anterior a la fecha de su presentación ante la DGQO.
- b) Si se puede vincular con uno o más personas peticionarias; es decir, que la queja no sea anónima.
- c) Si, a pesar de haber transcurrido un plazo mayor a un año, se trata de presuntas violaciones a los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad de las personas; o de violaciones por crímenes de lesa humanidad, dado que la acción para investigar dichas violaciones es imprescriptible.<sup>10</sup>
- d) Si la presunta violación o los hechos narrados ya se consumaron.<sup>11</sup>

De no tratarse de los casos de procedencia ya mencionados –*a contrario sensu*, hechos ocurridos con una antigüedad mayor a un año cuya investigación no sea imprescriptible, quejas anónimas o quejas sobre situaciones en que la presunta violación no se ha consumado–, la o el visitador adjunto o el equipo de calificación deberá proponer la calificación por improcedencia y notificar a la o el peticionario *antes de 10 días hábiles*, contados a partir de que se recibió el expediente en visitadurías.

<sup>10</sup> Se puede extender el plazo en el caso de violaciones graves, de acuerdo con el primer párrafo *in fine* del artículo 28 de la LCDHDF.

<sup>11</sup> Un ejemplo de casos en que se denuncian hechos que aún no han consumado una violación son aquellos, por demás frecuentes, en que una persona solicita información a una autoridad y, al no recibir respuesta inmediata, decide acudir a la CDHDF para denunciar este hecho. Sin embargo, suele pasar que, al acudir a la Comisión, el plazo legal que tiene la autoridad para responder aún no se ha cumplido.

Naturalmente, salvo en el caso en que se haya emitido una medida de conservación, la emisión de una medida precautoria o restitutoria hará presumir que la queja es procedente.

### *Competencia de la CDHDF para investigar los hechos*

La o el visitador adjunto debe analizar la competencia de este organismo para investigar la procedencia de la queja. Cabe recordar una vez más que la CDHDF es competente en los casos en que:

- a) Sea presumible una violación a derechos humanos.
- b) El hecho sea un acto u omisión de índole administrativo imputable a cualquier autoridad o servidora o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.
- c) En conflictos de carácter laboral, de acuerdo con las últimas reformas constitucionales en materia de derechos humanos.

Por el contrario, la Comisión no tiene competencia en los casos concernientes a:

- a) Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
- b) Resoluciones de carácter jurisdiccional.<sup>12</sup>
- c) Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

Si el asunto no es competencia de la CDHDF, debe concluirse por incompetencia.

<sup>12</sup> De acuerdo con el artículo 19 de la LCDHDF, por resoluciones de carácter jurisdiccional se entienden: 1) las sentencias o laudos definitivos que concluyan una instancia; 2) las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso; 3) los autos y acuerdos dictados por la o el juez o por el personal del juzgado, tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal, y 4) en materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores. En dicho artículo se añade además que “todos los demás actos u omisiones procedimentales diferentes a los señalados en las fracciones anteriores, serán considerados con el carácter de administrativos y en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal”; y que “la Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo”.

## CRITERIO DE COMPETENCIA

La o el visitador adjunto o el equipo de calificación debe tener en cuenta que *competencia para conocer de un asunto* significa, en materia de derechos humanos, competencia para investigar una presunta violación a derechos, independientemente del ámbito jurídico en el que dicha violación quede comprendida. En otras palabras, la materia que concierne a la CDHDF es la de los derechos humanos y es competencia de este organismo cualquier acto violatorio de un derecho humano positivado en la legislación local, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en leyes nacionales, en los tratados y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, en la jurisprudencia nacional e internacional, y en la Constitución federal, siempre en atención al principio pro persona y, desde luego, en los límites impuestos por los artículos 102 constitucional y 19 de la LCDHDF.

Lo anterior significa que es posible investigar violaciones a derechos humanos aun en los ámbitos laboral o jurisdiccional, siempre que no se invadan funciones sustantivas de valoración jurídica como en las que se producen decisiones o resoluciones formal o materialmente jurisdiccionales, si lo que se investiga son afectaciones a los derechos humanos que no se encuentren *sub iudice*. Existen varios ejemplos que ilustran que la competencia la otorga la presunción de violación a un derecho humano y no la materia:

- Un primer ejemplo lo constituye el de una persona que es removida de su puesto de trabajo en una institución pública “por razones del servicio”, pero que reporta haber sido objeto de alguna forma de hostigamiento –sexual, *mobbing* (hostigamiento laboral)– u otras presiones. Aunque el acto cae en el ámbito laboral y las causas de remoción de la persona son materia de un juicio de esa naturaleza, la denuncia de hostigamiento es competencia de la Comisión en la medida en que constituye una presunta violación a los derechos a la honra y la dignidad, a la igualdad, a la seguridad jurídica e incluso a la integridad personal. La Comisión no se pronunciará en ningún momento sobre la legalidad de la remoción; sin embargo, sí deberá hacerlo sobre la ocurrencia o no de actos violatorios de los derechos no laborales, y de cómo éstos pudieran haber sido afectados con la decisión de la autoridad que resolvió tal remoción.

- Un segundo ejemplo puede ser el de otra persona involucrada como parte en un proceso penal por haber sido víctima de un presunto delito, cuya causa es dilatada injustificadamente por un juez penal, quien le niega el derecho de audiencia o no toma en cuenta pruebas determinantes desde el punto de vista de la víctima del delito. Aparentemente, el acto podría ser considerado como jurisdiccional, pero los hechos referidos no son el resultado de una decisión jurídica que resuelva el fondo del asunto, sino aquellos que pueden configurar la vulneración al derecho al debido proceso. Es esta última situación la que otorga competencia a la Comisión, la cual de ninguna manera se pronunciará sobre la inocencia o culpabilidad de la persona imputada sino, en todo caso, sobre las violaciones al debido proceso que se acrediten en la investigación.<sup>13</sup>

Los dos ejemplos permiten concluir que la competencia de la Comisión permanece diferenciada de la que corresponde a un tribunal, una junta laboral, una instancia administrativa, un consejo de honor y justicia o cualquiera otra instancia análoga a una jurisdiccional; lo mismo acontecería con la decisión de una o un agente del Ministerio Público, una delegación o cualquier otra autoridad que esté dirimiendo un conflicto y que deba emitir una resolución final sobre su estudio. La CDHDF no se pronuncia por el fondo del conflicto ni interviene en la decisión, sino que observa que se respeten los derechos humanos de las y los involucrados.

Hay un caso más que debe ser considerado en el análisis de la competencia de la Comisión y es el que se presenta cuando un asunto que ha sido objeto de una sentencia, un laudo, una resolución administrativa o cualquier otra resolución formal o materialmente jurisdiccional que ya ha causado estado, y que no admite más recursos, no es ejecutado o lo ha sido parcialmente. Cuando la ejecución de una resolución, una sentencia o un laudo corresponde a una autoridad, esto debe ser considerado como un acto administrativo; ya no es jurisdiccional porque no hay nada en litigio, ni tampoco es laboral porque el asunto de fondo ya se dirimió en el juicio. Se trata simple y llanamente de la ejecución de un acto administrativo que da cumplimiento a una orden judicial o análoga. La inejecu-

---

<sup>13</sup> Sobre la base de este criterio fueron emitidas las recomendaciones 7/2007, 8/2007 y 9/2007.

ción se traduce en la omisión de un acto administrativo y, en ese sentido, puede ser constitutiva de violación a los derechos a una adecuada protección judicial y a la seguridad jurídica; de este modo, la competencia para investigar y pronunciarse sobre dicho acto es competencia de la Comisión. En este caso tampoco hay un pronunciamiento sobre el fondo, pero sí sobre el deber de la autoridad de cumplir para garantizar un derecho.<sup>14</sup>

## COMPETENCIAS INDEPENDIENTES

El hecho de que un asunto esté siendo investigado por alguna instancia con carácter formal o materialmente jurisdiccional, no impide que, en lo que se refiere a derechos humanos y dentro de los límites de la Constitución y de la LCDHDF ya señalados, el hecho sea igualmente investigado por la Comisión. En estos casos, la competencia de cada órgano es independiente debido a que la responsabilidad que se deriva de la resolución que emita cada uno es diferente. Un ejemplo podría constituirlo el caso de un juez que al mismo tiempo puede ser sujeto de un procedimiento administrativo en el Consejo de la Judicatura, de un proceso penal ante el Ministerio Público, de un juicio por responsabilidad civil ante un juzgado en la materia, y estar siendo investigado por la CDHDF debido a la presunta violación a derechos humanos.

Las y los visitadores deberán estar atentos para no confundir las competencias y concluir los expedientes únicamente por la razón de que estén siendo investigados en otras instancias. El principio de exhaustividad obliga a que la investigación en materia de derechos humanos se agote independientemente del resultado que tengan otros procedimientos en dichas instancias.

---

<sup>14</sup> Ejemplo de lo anterior lo constituye la Recomendación 11/2006, que emitió este organismo sobre la inejecución de laudos.

## PARÁMETROS PARA VALORAR LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN EN LOS ÁMBITOS LABORAL Y JURISDICCIONAL

Con la finalidad de dilucidar con claridad si la Comisión es competente o no en casos aparentemente laborales o jurisdiccionales, la o el visitador adjunto puede guiarse por las siguientes preguntas:

1. ¿Hay uno o varios hechos en la queja que sean constitutivos de presuntas violaciones a derechos humanos?
2. ¿Las presuntas violaciones derivadas de los hechos identificados están contenidas en el Catálogo o en algún otro instrumento de derechos humanos no previsto en el Catálogo?
3. ¿Los hechos identificados son accesorios o pueden ser desglosados respecto de otro hecho que es materia de intervención material o formalmente jurisdiccional?
4. A pesar de que el hecho de la queja no puede ser desglosado y es el mismo en materia de intervención jurisdiccional, ¿ya se ha dictado resolución o sentencia firme y se encuentra en fase de ejecución?

Si la respuesta a las preguntas 1, 2 y 3, o 1, 2 y 4 es un sí, entonces la Comisión es competente para conocer del hecho.

### *Calificación*

Una vez realizadas las operaciones para determinar la claridad de los hechos presuntamente violatorios, la necesidad o no de una medida cautelar, y eventualmente la procedencia de la queja y la competencia de la Comisión para investigarla, es necesario realizar la calificación de la queja como presunta violación.<sup>15</sup>

De acuerdo con el RICDHDF, una vez realizados los análisis previamente descritos, al expediente le deberá corresponder una de las siguientes formas de calificación:

---

<sup>15</sup> Cabe señalar que es posible recalificar la queja cuando durante la investigación se obtenga información que lo haga necesario.

- a) *Presunta violación*. Cuando del análisis de la queja se deduzca que los hechos pueden ser constitutivos de una violación a derechos humanos, la queja será procedente y la CDHDF tendrá competencia para investigarla.
- b) *Incompetencia*. Cuando la Comisión no tenga competencia para conocer de los hechos narrados en la queja; o cuando a quien se impute la presunta violación a derechos humanos tenga el carácter de particular, o no sea autoridad o servidora o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.
- c) *Improcedencia*. Cuando los hechos constitutivos de la queja hayan ocurrido en un plazo mayor al año previo a la presentación de la misma ante la Comisión y no se trate de hechos cuya acción para investigar sea imprescriptible en los términos del artículo 28 de la LCDHDF, cuando la queja sea anónima o cuando aún no se haya consumado la violación.

En su caso, cuando la información aportada en la queja sea poco clara, confusa o imprecisa, con base en el artículo 101, fracción III, del RICDHDF, la queja deberá ser considerada como pendiente, y ser tratada en los términos que fija el propio Reglamento y de conformidad con lo establecido en este manual.

En los casos en que se determine calificar el expediente como presunta violación, será necesario registrar en la cédula de calificación y en el Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi) los datos siguientes:

- a) El o los hechos presuntamente violatorios.
- b) La o las autoridades genéricas presuntamente responsables.
- c) La o las autoridades específicas presuntamente responsables.
- d) El o los derechos genéricos presuntamente vulnerados.
- e) El tipo de violación específica.

De acuerdo con el ejemplo citado anteriormente, la información debería haber sido registrada como se aprecia en el cuadro 3. Queda claro cuáles son los hechos presuntamente violatorios –inclusive los actos concretos– la autoridad, y los derechos presuntamente vulnerados. En el apartado “Síntesis de hechos” ya no es necesario transcribir la queja sino que basta –y de hecho es de gran utilidad práctica– con *operacionalizarla* (descomponerla en acciones concretas), de

manera que se mencionan las circunstancias más relevantes de modo, tiempo y lugar que permitirán elaborar las hipótesis de la investigación.

Cabe recordar que, salvo en los casos en que el expediente se haya determinado como *pendiente de calificación*, el acuerdo respectivo deberá emitirse durante el día siguiente a la recepción del turno en la visitaduría. Cuando, por el contrario, haya sido determinado como *pendiente*, la calificación procederá dentro del término fijado por el RICDHDF para aclarar la información ambigua, oscura o faltante en la queja.

### *Productos y terminación de la secuencia*

El producto principal de este procedimiento es el *acuerdo de admisión y calificación* (véase cuadro 3). Una vez realizado el procedimiento, la o el visitador adjunto o el equipo de calificación debe someter a revisión el Acuerdo de admisión y calificación ante la o el director de área, quien lo revisará y aprobará. Si el acuerdo requiere modificaciones, instruirá su corrección; si éste es aprobado, se registrará en el Siigesi, se dará por terminado el procedimiento de admisión y se continuará de acuerdo con la calificación del expediente:

- a) Si la calificación implica la conclusión del expediente por improcedencia, incompetencia, o porque hay razones para concluir por falta de interés, la o el visitador adjunto debe preparar, además del Acuerdo de admisión y calificación, el Acuerdo de conclusión –segundo producto posible de este procedimiento– y las notificaciones –tercer producto posible– a las y los peticionarios. La o el director de área revisa y aprueba estos documentos y solicita la firma de la o el visitador general. Una vez firmados los acuerdos y notificaciones, el expediente va al archivo para su resguardo y las notificaciones son enviadas por correo postal a sus destinatarios. Con este paso concluye la secuencia del procedimiento de admisión y calificación.
- b) Si la calificación es presunta violación, la o el visitador adjunto responsable del expediente continuará con el procedimiento de conciliación.
- c) Si la calificación es pendiente, se procederá conforme al apartado de Calificación<sup>16</sup> de este capítulo y se optará por los incisos anteriores, según corresponda.

---

<sup>16</sup> Vide supra, p. 78.

### Cuadro 3. Acuerdo de admisión y calificación

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL VISITADURÍA GENERAL CALIFICACIÓN DE QUEJA			
En la ciudad de México, Distrito Federal, a las 11:00 horas del 25 de octubre de 2007, se recibe y da cuenta del expediente de queja xxxxxxx que remitió la Dirección General de Quejas y Orientación, por lo que con fundamento en los artículos 100 y 101 del Reglamento Interno de esta Comisión, se acuerda la calificación y admisibilidad, en los términos siguientes:			
Agraviado: xxxxxxxx			
Área: Penal			
Hechos	Derechos genéricos	Derechos específicos	Autoridades específicas
Uso indebido de la fuerza (golpes y maltrato)	Derecho a la integridad personal	Derecho al respeto a la integridad física, psíquica y moral	Cuerpo de granaderos
Detención arbitraria (retención injustificada)	Derecho a la libertad y seguridad personales	Derecho a no ser retenido arbitrariamente	Cuerpo de granaderos
<p>Síntesis de los hechos: El peticionario manifestó que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El día de la fecha, aproximadamente a las 11:15 horas, al encontrarse en la vía pública, entre las calles del Carmen, República de Colombia y República de Venezuela, colonia Centro, delegación Cuauhtémoc.</li> <li>2. un grupo de aproximadamente seis granaderos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal</li> <li>3. lo pateó en la cabeza y en la espalda.</li> <li>4. lo subió a una camioneta, placas A2-100, y lo retuvo a bordo dando vueltas,</li> <li>5. intentó entregarlo a agentes de la policía auxiliar, quienes no lo aceptaron por los golpes que presentaba, y</li> <li>6. finalmente, lo liberó al cabo de media hora.</li> </ol>			
Calificación: Presunta violación.			
Por lo anterior, con fundamento en el artículo 101, fracción I, del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se admite el presente asunto y se inicia la investigación correspondiente en los términos establecidos en la Ley y en el Reglamento Interno de este organismo. Así lo acordó el visitador general, a propuesta del visitador adjunto encargado del expediente.			
Por instrucciones del visitador general, con fundamento en los artículos 24, fracciones I y VII, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y 66; 71, fracción XI; 73 y 74 de su Reglamento Interno.			
Director(a) de área: Visitador(a) adjunto(a):			



## IV. Conciliación

### *Concepto y objetivo*

La conciliación es el procedimiento que realiza la CDHDF una vez admitida la queja o denuncia, con el objetivo de procurar una solución inmediata entre las partes ante casos de violaciones a derechos humanos no graves.

A efecto de llevar a cabo una conciliación, la CDHDF promueve este procedimiento de intermediación sin verdad y por lo tanto sin culpa, en el cual no es relevante establecer una responsabilidad sino, en todo caso, alentar a que se produzca una solución que beneficie a la o el peticionario.

La conciliación es subsidiaria al procedimiento de investigación, de modo que si la solución se produce con la satisfacción de la persona peticionaria, el expediente puede concluirse de conformidad con el artículo 40 de la LCDHDF, siempre que la autoridad o servidora o servidor público acredite dentro del término de 15 días hábiles haber dado cumplimiento a las medidas conciliatorias; de lo contrario, la queja deberá ser investigada.

Como mecanismo de tratamiento de la queja, la conciliación difiere de las conciliaciones a las que se refiere el artículo 121 del RICDHDF como causal de conclusión de un expediente.

Como procedimiento, la conciliación es una forma de tramitar una queja y, en su caso, evita la investigación de los hechos materia de ésta al atender las pretensiones de la parte peticionaria o determinar la improcedencia de las mismas por no ser acordes con el respeto a los derechos humanos. Asimismo, como causal de conclusión de un expediente de queja, la conciliación supone el inicio, desarrollo y cierre de una investigación con la correspondiente elaboración de un documento denominado “Conciliación”, en el cual se establecen los compro-

misos de las partes respecto de la investigación de los hechos, la sanción de las y los responsables y la reparación del daño.

### *El procedimiento de la conciliación*

De acuerdo con el artículo 40 de la LCDHDF, la conciliación supone la previa aceptación de la queja en las visitadurías.<sup>17</sup> Siempre que no se trate de una violación grave o imprescriptible, la o el visitador adjunto deberá procurar la solución del conflicto a través de la motivación que es posible ejercer tanto hacia la autoridad presuntamente responsable –para que, más allá de una indagación a fondo sobre el problema, haga lo que esté a su alcance inmediato para brindar una solución– como hacia la persona peticionaria –quien seguramente estará interesada en que su queja sea atendida a la brevedad.

Por su objetivo, se trata de un procedimiento que debe iniciarse de inmediato, en el cual todas las gestiones deben ser ágiles, fehacientes y contundentes para que el asunto quede totalmente resuelto en un plazo máximo de 15 días hábiles, ya que de lo contrario deberá iniciar el procedimiento de investigación.

Inmediatamente después de que sea admitida la queja, deberá agotarse el procedimiento de conciliación mediante los siguientes pasos:

- a) Descartar que se trate de una presunta violación por supuestos establecidos en el artículo 28, segundo párrafo, de la LCDHDF. De ser el caso, este procedimiento no se realiza y se tramita la queja por investigación.
- b) Fijar la autoridad responsable.
- c) Establecer las acciones inmediatas por medio de las cuales los hechos materia de la queja son susceptibles de ser resueltos.
- d) Entrar en contacto con la persona peticionaria o con la víctima para anunciarle y obtener su autorización respecto de la posibilidad de conciliación,

---

<sup>17</sup> Cabe recordar que, por competencia directa, los hechos graves (tortura, detención arbitraria, desaparición forzada y ejecución sumaria) son, en principio, materia de atención de la Cuarta Visitaduría General. Por ello, igualmente en principio, los casos que sean turnados a esa visitaduría para su atención no admitirían conciliación. Sin embargo, dado que la gravedad es un asunto de grado, como se le define en este documento, cada visitaduría, incluyendo a la Cuarta, puede decidir cuáles de sus asuntos son materia de este procedimiento y cuáles no.

los beneficios de este procedimiento y las propuestas de acciones que deberá desarrollar la autoridad involucrada para la solución de la queja.

- e) Establecer comunicación con la autoridad responsable para notificarle la queja, su sentido y la posibilidad de que con acciones de su parte pueda ser resuelta la petición. Establecer los términos de solución y el plazo.
- f) Una vez vencido el plazo, verificar que la solución se haya producido y que la víctima o la persona peticionaria esté conforme con ella.
- g) Concluir el expediente por conciliación (artículo 40 de la LCDHDF).

## *Principios generales de la conciliación*

### VALORACIÓN

La valoración implica la necesidad de determinar con un elevado grado de certeza qué tipos de quejas no pueden ser consideradas para conciliación, lo que debe precisarse atendiendo a los dos criterios siguientes:

- Si el hecho es grave y/o relevante.
- Si puede solucionarse mediante acciones concretas de corto plazo por parte de la autoridad involucrada.

### Gravedad y relevancia

Calificar la gravedad de una violación a derechos humanos tiene el inconveniente de clasificar hechos violatorios de derechos humanos en graves y relevantes, aplicando para ello una escala de medición que distinga atributos. La manera en que se utiliza dicho criterio ya ha sido ampliamente explicada en el apartado Distinción entre relevancia y gravedad de los hechos violatorios, del capítulo III.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Vide *supra*, p. 68.

## OPORTUNIDAD

La aplicación del principio de oportunidad supone que no todas las quejas presentadas ante la CDHDF deben ser investigadas, sino que algunas podrán ser resueltas de manera inmediata a través de la conciliación, bajo el supuesto de que una solución rápida y eficaz es siempre mejor, menos costosa y más satisfactoria para la víctima y/o persona peticionaria en primer lugar, pero también para la autoridad involucrada en el hecho.

Para definir la oportunidad es necesario precisar también los niveles de gravedad. Si bien ello puede ser una tarea un tanto subjetiva, proceder *a contrario sensu* puede ser de utilidad, como ya se ha mencionado anteriormente.<sup>19</sup>

Algunos criterios para definir la oportunidad pueden ser los siguientes:

- a) Si el hecho no puso o no ha puesto en riesgo la vida, la libertad o la integridad personal.
- b) Si no produjo o aún no ha producido consecuencias que sean permanentes o irreversibles.
- c) Si no afectó o no ha afectado a personas en situación de riesgo o vulnerabilidad.

Si los tres supuestos se cumplen, puede afirmarse que el hecho no es grave. Naturalmente, el criterio y la experiencia de la o el visitador pueden ayudarle a decidir en situaciones en las cuales alguno de estos supuestos no se cumpla, pero haya motivos fundados para suponer que la conciliación es una buena opción, por ejemplo, cuando pueda acreditarse algún medio que proteja la condición o la situación de la persona agraviada, como en el caso en que se haya hecho efectiva una medida cautelar.

El ejemplo que se muestra en la siguiente página puede ser de utilidad para ilustrar este procedimiento:

---

<sup>19</sup> *Vide supra*, p. 69.

#### Cuadro 4. Narración de hechos

Tengo 34 años y trabajo como policía auxiliar en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Cuento con un permiso de mis superiores –omitió sus nombres– para llegar 40 minutos tarde a mis labores dado que vivo muy lejos. Sin embargo, el día de antier, el comandante dijo que no me dejaría firmar la lista por haber llegado tarde, a menos que le diera 50 pesos, y que ésa sería la condición cada vez que llegara tarde a mis labores. Considero que lo que hace el comandante es injusto, porque tengo el permiso para llegar tarde y quiero que este permiso sea respetado.

En este caso, la aplicación de los criterios que han sido planteados permite afirmar lo siguiente: 1) no está en riesgo la vida, la libertad o la integridad del peticionario; 2) éste no ha sufrido consecuencias permanentes o irreversibles en sus derechos –puede garantizársele el permiso con el que cuenta e incluso podría serle devuelto el dinero que indebidamente le fue cobrado–, y 3) no hay otras personas que se vean directa e irreversiblemente afectadas. De esta manera, se cumplen los criterios para considerar el hecho como no grave.

Además, la naturaleza del problema debió motivar la solicitud de una medida precautoria para que, independientemente de la veracidad de los hechos, se iniciara una investigación en la Secretaría y para que no se afectara la situación laboral del peticionario a causa de los hechos de queja mientras la Comisión conocía del caso.

#### VIABILIDAD DE LA SOLUCIÓN

Para los efectos de una rápida solución del conflicto, la o el visitador adjunto debe precisar qué acciones solicitará a la autoridad para lograr la conciliación. Éstas deben constituir *soluciones concretas* para los problemas detectados, deben ser *realizables en un periodo breve*, que para fines prácticos se reduce a un par de semanas, y deben ser *empíricamente verificables*.

De acuerdo con el ejemplo presentado, las siguientes acciones pueden representar las que exige el párrafo anterior:

- a) Acceso inmediato e incondicionado al permiso que el peticionario argumenta tener.

- b) Justificación de las faltas y retardos que pudieran haberse ocasionado con la obstaculización del derecho del peticionario a iniciar su jornada laboral.
- c) Devolución de las cuotas injustificadamente impuestas al peticionario.

Las tres acciones son concretas, pueden llevarse a cabo de inmediato y además son empíricamente verificables.

### Propuesta a la persona peticionaria

Una vez que se tiene claro el problema, se ha identificado a la autoridad responsable y se ha formulado una posible solución, la o el visitador adjunto deberá entablar comunicación con la o el peticionario para informarle que, por ley, la CDHDF debe procurar la conciliación entre las partes y hacerle la propuesta respectiva. Como se ha dicho, las operaciones previas a la comunicación con la persona peticionaria deben ser realizadas a la brevedad, de ser posible inmediatamente después de que se califique la queja, con la finalidad de que la propia comunicación con la o el peticionario también ocurra lo antes posible.

Dicha comunicación debe ser por una vía expedita y bidireccional, es decir, telefónica o personalmente, según convenga más, de tal manera que la persona peticionaria comprenda que lo que se le está proponiendo puede tener claras ventajas en la solución del problema que planteó ante la Comisión.

La o el visitador debe aprovechar esa comunicación para actualizar información de modo que, de ser necesario, se afine de común acuerdo con la o el peticionario.

En todo caso, la o el visitador junto tiene la obligación de informar a la persona peticionaria lo siguiente:

- a) La naturaleza del procedimiento y los resultados que se esperan de él.
- b) La importancia de que la solución del problema le satisfaga plenamente.
- c) La certeza de que, en caso de que no se solucione el problema con la conciliación, iniciará la investigación hasta sus últimas consecuencias.
- d) De ser el caso, el compromiso de acompañarle a cualquier gestión en la que sea necesario que la o el peticionario se entreviste con la autoridad presuntamente responsable.

Del contenido y detalles de la comunicación que se tenga con la persona peticionaria se deberá formular un acta que se incorporará al expediente.

### **Propuesta a la autoridad**

Luego del contacto con la persona peticionaria o con la víctima, es necesario ponerse en contacto inmediato con la autoridad involucrada en la queja. Éste debe establecerse por la vía que resulte más expedita –por teléfono o acudiendo personalmente a entrevistarse con la autoridad– pero, igual que en el caso anterior, siempre y cuando se garantice la bidireccionalidad de la comunicación.

La o el visitador adjunto debe dar a conocer la queja a la autoridad correspondiente (artículo 36 de la LCDHDF) y proponerle la conciliación. Es importante mencionarle que se recurre a este procedimiento para evitar una investigación detallada, que absorberá tiempo y recursos a la institución señalada como presunta responsable, y que además podría derivar en responsabilidades administrativas o penales, y desde luego en una Recomendación.

Deberá indicarle el problema planteado por la o el peticionario y proponerle acciones concretas para solucionarlo; también deberá enfatizar que, de no solucionarse el conflicto a satisfacción de la o el peticionario, se abrirá la investigación correspondiente.

Si la autoridad acepta la conciliación, la o el visitador adjunto le hará saber con cuánto tiempo cuenta para llevar a cabo las acciones que se presentan en la propuesta, así como la manera en que puede probar que lo hizo. Si la autoridad acepta los términos de la conciliación, la o el visitador adjunto consignará estos hechos en un acta que se añadirá al expediente.

Si, por el contrario, la autoridad se niega definitivamente a la conciliación por la razón que sea, la o el visitador adjunto le recordará que de la negativa se deriva el inicio de la investigación correspondiente, así como las posibles consecuencias de la misma. Si la negativa persiste, se abandona el procedimiento, se levanta el acta respectiva y se inicia la investigación.

### **Posibilidades de negociación**

Existe la posibilidad de que la autoridad no niegue o no acepte de manera absoluta los hechos que dan origen a la queja, y que los matice de acuerdo con una

versión propia e incluso que aporte datos que validen su versión. Si ello ocurre, es posible que la propuesta de acciones deba modificarse y que, en función de ello, sea necesario entablar una negociación. Si ése es el caso, la o el visitador adjunto debe proponer a la autoridad una reunión a la brevedad en donde estén presentes ésta, la víctima o la persona peticionaria y la o el visitador, para que la negociación ocurra en una sesión única y de ella salgan los acuerdos de la conciliación. Cabe señalar que no se trata de establecer la culpa o la responsabilidad de alguna de las partes sino de buscar una solución eficaz, por lo que la o el visitador asesorará a la persona peticionaria para que dicha solución se produzca. Además, es necesario hacer saber a la autoridad que mientras más pronto ocurra esa reunión y más pronto se acuerde una solución, más tiempo le quedará para acreditar que se cumplió con lo convenido, siempre dentro del plazo de 15 días hábiles.

La o el visitador adjunto consignará el contenido detallado de la reunión en un acta circunstanciada que será anexada al expediente respectivo.

### *Seguimiento de la conciliación y fin del procedimiento*

Dentro de los días que sigan al acuerdo conciliatorio, y hasta que se cumpla el plazo de 15 días hábiles que la LCDHDF otorga para que se desahogue este procedimiento, la o el visitador adjunto esperará, y en su caso valorará, las pruebas que reciba de la autoridad para acreditar que el problema ha sido resuelto. En todos los casos deberá confirmar con la o el peticionario que así haya sido y que ésta o éste se encuentre satisfecho con la solución, lo que hará constar en un acta. De ser así, notificará por la vía más expedita, tanto a la o el peticionario como a la autoridad, de la terminación del procedimiento y elaborará el acuerdo de conclusión por solución durante el trámite. Una vez aprobado éste, concluirá el procedimiento de conciliación.

Si al finalizar el plazo las pruebas no han sido remitidas o lo fueron pero la o el peticionario no se muestra satisfecho con la solución del problema, se notificará por la vía más expedita, tanto a la autoridad como a la o el peticionario, que debido a que la conciliación no funcionó, dará inicio el procedimiento de investigación. La o el visitador adjunto consignará esta situación en un acta que se anexará al expediente e iniciará sin mayor trámite la investigación del caso.

## *Productos y fin de la secuencia*

Dado que este procedimiento es por definición informal, su producto principal, siempre que la conciliación se haya llevado a buen término, es un acuerdo de conclusión por conciliación (artículo 40 de la LCDHDF). La o el visitador adjunto deberá elaborar, someter a revisión y, en su caso, efectuar las correcciones a las notificaciones que enviará a la autoridad y a la persona peticionaria. Sin importar que haga saber a las partes la conclusión del expediente por otros medios –notificación personal, telefónica o por estrados–, invariablemente deberá enviarlas por correo postal a sus destinatarios.

Si la conciliación no fructificó, no habrá productos finales de este procedimiento debido a que la investigación continuará. Ello se hará constar en el acta respectiva.



## v. Investigación

### *Objetivo*

El procedimiento de investigación tiene como finalidad, a través de la recopilación de evidencia y de su análisis, documentar los hechos relatados en la queja y la información adicional relacionada con los hechos; así como argumentar si éstos constituyen o no violaciones a los derechos humanos para procurar su reparación, en caso de haberse cometido tales violaciones.

### *Preliminares*

Antes del inicio de la investigación de una queja por presuntas violaciones a derechos humanos se llevan a cabo los procedimientos de admisibilidad, calificación y, en su caso, conciliación. Por lo tanto, en esta fase ya fueron establecidos los hechos presuntamente violatorios así como los derechos que, en su caso, habrían sido vulnerados.

### *Presupuestos (epistemológicos, éticos, teóricos y de método)*

Como se ha dicho en la primera parte de este texto, la investigación de hechos violatorios de derechos humanos se orienta a través de presupuestos epistemológicos, éticos, teóricos y de método, que son los que le dan un carácter distintivo respecto de los procedimientos de investigación jurisdiccional. En resumen, estos presupuestos implican que la o el visitador responsable de la investigación

debe asumir la perspectiva de la persona agraviada, colocarse todo el tiempo de su lado e intentar empoderarla. Por lo tanto, todo ello le obliga a documentar los hechos que narra en su queja con miras a sostener la existencia de una violación a sus derechos humanos y a procurar su reparación. Ya se ha explicado también que esta posición se fundamenta en el hecho real de que una persona que entra en conflicto con el Estado, debido a un acto u omisión de éste que incumple una obligación u obstaculiza su cumplimiento para con ella, se encuentra en desventaja; por ello se justifica que la CDHDF actúe de su parte.

## ACTITUD INSTITUCIONAL

Conjuntamente, estos presupuestos motivan una actitud institucional que debe ser asumida por la o el visitador responsable de la investigación: se trata de una actitud a favor de la persona agraviada con miras a la restitución de sus derechos. Por lo demás, en última instancia, esta actitud de la Comisión es complementaria de su mandato debido a que, como órgano del Estado al que observa, con sus actos tiende a la reparación del orden que en materia de protección a los derechos debe primar en el Estado como un todo.

Esta actitud institucional obliga a la o el visitador adjunto a mantener un contacto frecuente con la persona peticionaria, que en ocasiones es la propia víctima o persona agraviada, con la finalidad de informarle de los avances del procedimiento, conocer los cambios en la situación que reporta su relación con la autoridad y, de manera fundamental, para orientarle en todo momento sobre acciones que, ya sea de modo independiente o concomitante con la propia investigación de la Comisión, le indiquen cómo, cuándo, de qué modo y con quién acudir para que le ayude a lograr una solución integral del problema que le aqueja.

## MISIÓN

Debido a lo anterior, vale afirmar que la investigación en materia de violaciones a los derechos humanos no es ni puede ser neutral. No corresponde a la CDHDF encontrar la verdad jurídica de los hechos presuntamente violatorios sino que, en cumplimiento de los presupuestos enunciados, tiene por misión reconstruir la verdad histórica a partir de todas las versiones concurrentes desde la pers-

pectiva del dicho de la presunta víctima, con el fin de determinar la convicción de las violaciones a derechos humanos en los hechos denunciados.

## CARGA DE LA PRUEBA

Una consecuencia concreta de esta misión se observa en la manera en que funcionan las reglas de carga de la prueba cuando se investigan violaciones a derechos humanos. Es precisamente a través de la aplicación de estas reglas que se logra el empoderamiento de la persona que ha sido victimizada por el Estado, lo que significa que cada acción que realiza la o el visitador durante la investigación estará encaminada precisamente a ello. A diferencia de lo que ocurre con un procedimiento jurisdiccional, donde la o el juez es un tercero *supra* partes, la Comisión está siempre del lado de la víctima, por lo que sus acciones están destinadas a favorecer su dicho o, en su caso, el de la persona peticionaria. De ello queda implicado lo siguiente:

- a) La investigación de la Comisión siempre parte de la presunción (hipótesis) de que el hecho ocurrió tal como lo ha narrado la persona peticionaria.
- b) Por lo tanto, la carga de la prueba en la investigación de violaciones a derechos humanos la tiene la autoridad presuntamente responsable de haber cometido la violación.
- c) Ello significa que a la autoridad imputada le corresponde demostrar que el hecho violatorio no ocurrió.
- d) En consecuencia, cuando la autoridad no logra desvirtuar la existencia del hecho, la presunción de la Comisión se convierte en convicción, lo que da por ciertos los hechos.

En términos ideales, dado el compromiso que se espera de la autoridad con respecto a los derechos humanos, cada vez que una violación fuera denunciada la o el titular de la institución pública donde se cometió la violación debería ser la o el primero en mostrar su indignación y facilitar la investigación para promover *motu proprio* la reparación integral del daño causado por la violación a derechos humanos conforme a los estándares internacionales en la materia. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la autoridad responde en su propia defensa, lo que hace necesaria una investigación. De lo anterior se deduce que

*es la autoridad quien define el estándar de prueba en cada investigación, porque de la fuerza con que acredite la inexistencia del hecho violatorio dependerá el nivel de probanza que requiera la Comisión para fortalecer la hipótesis de violación. Es importante insistir en que la o el visitador debe mantener la carga de la prueba en la autoridad y evitar a toda costa trasladarla a la o el peticionario.*

## EXHAUSTIVIDAD Y DEBIDA DILIGENCIA

La actitud institucional y la misión descritas se encuentran sometidas a los principios de exhaustividad y debida diligencia. Para los efectos de la investigación, el principio de debida diligencia supone agotar todos los medios al alcance para evitar que una acción destinada a contribuir con ésta quede sin realizarse. A su vez, el principio de exhaustividad obliga a la o el visitador a agotar hasta sus últimas consecuencias todas las implicaciones que derivan de cada uno de los actos que realiza. Lo anterior significa que puede haber debida diligencia sin exhaustividad, pero no exhaustividad sin debida diligencia. En el primer caso, la o el visitador podría haber agotado todos los medios para allegarse de la información necesaria con el fin de realizar la investigación pero, una vez obtenidos esos datos, no haberla desarrollado exhaustivamente. Por ejemplo, cuando se hace todo lo necesario para la obtención de la evidencia y en efecto ésta se obtiene, pero no se realizan exhaustivamente los análisis necesarios para sostener, con base en la evidencia, la probable existencia de los hechos que de ella se derivan; o cuando no se exploran todas las hipótesis normativas que esos hechos refutan o confutan. En cambio, si esto último ocurre, es consecuencia de que se cumplió con la debida diligencia.

Mientras que la debida diligencia es un imperativo ético, la exhaustividad es un imperativo metodológico. Naturalmente, para los efectos de una adecuada investigación, ambos principios deben ser plenamente observados y acreditados.

### *Operaciones*

Acreditar una violación a derechos humanos depende de que ésta se derive de la inobservancia de una norma o estándar en la materia –local o internacional–, de que esa inobservancia sea empíricamente verificable e imputable a una au-

toridad y de que tal verificación e imputación se puedan demostrar a través de evidencias. Hacerlo supone comenzar por esta última parte y concluir con la primera; de ahí que la investigación de violaciones a derechos humanos se realice por medio de tres operaciones básicas que, a su vez, constituyen fases del procedimiento compuestas por diversos pasos. La primera operación tiene la finalidad de documentar el hecho denunciado mediante la obtención de la evidencia que puede sustentarlo; la segunda la constituye el análisis de la evidencia obtenida con la finalidad de inferir qué hechos resultan probados, y la tercera consiste en la subsunción de los hechos en las hipótesis normativas de las cuales pueden desprenderse violaciones a derechos humanos.

Cada fase es consecutiva respecto de la anterior, de modo que la correspondencia entre la evidencia permite inferir que los hechos ocurrieron y la correlación entre éstos y las normas que los rigen hace posible deducir que tales hechos constituyen una violación a derechos humanos. En sentido opuesto, si no se halla evidencia, no se puede continuar con el análisis hacia el establecimiento de los hechos; si se hallara pero de ésta no puede inferirse la existencia de hechos probables tampoco se puede continuar hacia la subsunción. Finalmente, si los hechos no se corresponden con los presupuestos establecidos en las normas de derechos humanos, no es posible acreditar la violación.

### *Producción de la evidencia*

Como ya se ha mencionado, la evidencia no se *encuentra* sino que se *produce*. Para tales efectos es necesario saber que existen básicamente cuatro tipos de situaciones en los que una hipótesis sobre la ocurrencia de los hechos debe ser sujeta a prueba. Es importante comentar que la aproximación que aquí se asume converge con los avances recientes del derecho procesal y de teoría de la prueba en los cuales se ha optado por una valoración de los hechos en razón de su probabilidad lógica, lo que supone “racionalizar la incertidumbre correspondiente a la hipótesis sobre un hecho reconduciendo su grado de fundamentación al ámbito de los elementos de confirmación (o de prueba) disponibles con relación a esa hipótesis”.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Michelle Taruffo, *La prueba de los hechos*, Madrid, Trotta, 2002, p. 224.

La primera de estas situaciones ya ha sido explicada en el apartado Carga de la prueba<sup>21</sup> de este capítulo, en donde se plantea la situación de 1) una hipótesis simple, en la cual la queja de la persona peticionaria da cuenta de una violación por parte de una autoridad que, no obstante la solicitud expresa de información por parte de la CDHDF, no refuta el dicho de la persona agraviada. Dadas las reglas de la carga de la prueba en materia de violaciones a derechos humanos, la ausencia de respuesta o la respuesta mediante contenidos que no se corresponden con la solicitud de información hecha por la Comisión tienen por consecuencia que los hechos se den por ciertos, sin que sea necesaria mayor probanza. Formalmente hablando, la situación de una hipótesis simple puede representarse del siguiente modo:

*Si no p, entonces q*

*No p, entonces q*

Situaciones diferentes se dan cuando, por ejemplo, 2) hay versiones contrarias acerca de los mismos hechos; 3) estas versiones son incompatibles, o 4) las hipótesis sobre la ocurrencia de los hechos están jurídicamente vinculadas aunque puedan corresponder a hechos independientes

La segunda situación se da cuando, por ejemplo, la persona peticionaria afirma que, durante una detención, fue golpeada por quienes le detuvieron. Al solicitar la información, la autoridad niega los golpes. Como se ve, las dos hipótesis son contrarias y en un determinado momento ambas pueden ser verdaderas –por ejemplo, puede haberse dado un uso de la fuerza que la autoridad considere justificado–. La autoridad tratará de probar que no hubo tales golpes o que fueron justificados; a la CDHDF le corresponderá probar que, en efecto, la víctima recibió golpes por parte de los agentes que la detuvieron y que éstos son injustificados. Una vez formulada la solicitud de información y recibida la respuesta de la autoridad, la Comisión deberá aportar una mayor cantidad de evidencia para sostener que su hipótesis es más plausible. La prueba de los hechos corresponderá a aquella hipótesis que logre fundarse en evidencias

---

<sup>21</sup> *Vide supra*, p. 97.

más contundentes. Formalmente, la representación de esta situación sería la siguiente:

Siendo  $p$  y  $q$  hipótesis de sentido contrario y  $e$  la evidencia que hay de cada una de ellas:

$p$  y  $q$

$$p = e1 + e2 + e3 + e4 + e5$$

$$q = e1 + e2 + e3$$

entonces  $p$

La tercera situación supone dos hipótesis incompatibles. Es el caso en que el dicho de la persona peticionaria o la víctima es incompatible con el de la autoridad. Por ejemplo, cuando las primeras denuncian que el Gobierno del Distrito Federal ha demolido su casa a pesar de que tenían otorgada a su favor una suspensión definitiva dentro de un juicio de amparo aún en trámite, que interpusieron contra un decreto expropiatorio a cargo del propio gobierno local; y en cambio, este último niega rotundamente que alguna dependencia suya haya realizado tal demolición o siquiera haya estado presente en el lugar de los hechos. Las versiones son contradictorias, lo que supone que probar una implica la imposibilidad de realización de la otra. Además, la probabilidad lógica de ocurrencia de cada una de las hipótesis dependerá de la evidencia que las fundamenta. Formalmente, esta situación se representa de la siguiente manera:

Siendo  $p$  y  $q$  hipótesis incompatibles y  $e$  la evidencia de cada una de ellas:

$p$  o  $q$

$$p = e1 + e2 + e3 + e4 + e5$$

$$q = e1 + e2 + e3$$

entonces no  $q$

La última situación es más compleja y representa la posibilidad de que la o el peticionario denuncie lo que considera una violación a sus derechos, ante la cual la autoridad no responde y sin embargo alega haber realizado un acto diferente, legal, aunque en sus consecuencias haya sido jurídicamente afectante de

los derechos de la víctima. En estos casos, será necesario producir evidencias que cuestionen la motivación y la fundamentación del acto de autoridad. Formalmente, esta última situación puede representarse de la siguiente forma:

Siendo  $p$  y  $q$  hipótesis independientes una de la otra, pero vinculadas jurídicamente, y  $e$  la evidencia de cada una de ellas:

$p$

$q$

$p = e1 + e2 + e3 + e4$

$q = e1 + e2 + e3$

entonces  $p$

Salvo en la primera de las situaciones, la acreditación de la probabilidad lógica de la hipótesis de violación depende de que la evidencia que se produzca para comprobarla o fortalecerla sea más sólida que la aportada por la autoridad para refutarla. Debido a que las reglas de carga de la prueba otorgan esta función a la autoridad, la hipótesis a refutar por parte de la Comisión es la de la no violación. En este sentido puede afirmarse que es la autoridad quien señala el tanto de prueba necesario para acreditar la probabilidad lógica de un hecho. A mayor evidencia de la no ocurrencia de un hecho presuntamente violatorio, crece la exigencia de refutación a cargo de la Comisión. En sentido opuesto, a mayor capacidad de fortalecimiento de la hipótesis de violación, mayor probabilidad lógica de ocurrencia del hecho.

Como puede apreciarse, en materia de violación a derechos humanos los hechos son determinantes, porque de su existencia se deriva que la presunción de violación se convierta en convicción. Documentar exhaustivamente que los hechos violatorios ocurrieron es, por ello, lo más importante en la investigación.

### *Primera fase de la investigación: recolección de la evidencia*

Durante la primera fase de la investigación, la o el visitador responsable de la investigación tiene el objetivo de recabar la evidencia necesaria para *documen-*

tar los hechos narrados por la persona peticionaria en su queja. Esta fase se cubre mediante la siguiente secuencia:

- a) Formulación de las hipótesis de investigación.
- b) Identificación de las fuentes de información.
- c) Establecimiento de los medios para obtener la información.
- d) Obtención de la evidencia.
- e) Documentación de la evidencia.

La preparación previa de esta fase puede realizarse mediante un protocolo sencillo, no necesariamente formalizado, que además de guiar la investigación puede utilizarse para el seguimiento que se hará de la labor de la o el visitador responsable de la investigación. Para tales efectos, es posible pensar en una tabla que resuma lo necesario y que será llenada por la o el visitador conforme avanza la investigación.

**Cuadro 5.** Protocolo para la documentación de evidencia

Hechos	Hipótesis	Fuentes	Medios	Evidencia	Documentos

#### FORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Las hipótesis son conjeturas acerca de lo sucedido y prácticamente ya están formuladas desde el momento en que fueron fijados los hechos durante la calificación. Para explicar mejor este punto es conveniente volver al ejemplo del cuadro 2.<sup>22</sup> La síntesis de los hechos registrada en la calificación fue la que se muestra en el cuadro siguiente:

<sup>22</sup> Vide supra, p. 65.

## Cuadro 6. Síntesis de los hechos

El peticionario manifestó que:

1. El día de la fecha, aproximadamente a las 11:15 horas, al encontrarse en la vía pública —entre las calles del Carmen, República de Colombia y República de Venezuela, colonia Centro, delegación Cuauhtémoc,
2. un grupo de aproximadamente seis granaderos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal,
3. lo pateó en la cabeza y en la espalda,
4. lo subió a una camioneta, placas A2-100, y lo retuvo a bordo dando vueltas,
5. intentó entregarlo a agentes de la policía auxiliar, quienes no lo aceptaron por los golpes que presentaba, y
6. finalmente, lo liberó al cabo de media hora.

Los hechos que, de acuerdo con el *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, corresponden a dicha narración son los siguientes:

- Tortura.
- Detención arbitraria (retención injustificada).

Tomando como base la síntesis de la queja y los hechos con que se la calificó, la primera fase de la investigación debe estar destinada a *documentar* que la autoridad torturó y que retuvo injustificadamente a la víctima. Las hipótesis que deben formularse para ello son las siguientes:

- H1: Granaderos ubicados en la zona que forman las calles del Carmen, República de Colombia y República de Venezuela patearon a la persona peticionaria en la cabeza y en la espalda.
- H2: Los mismos servidores públicos subieron a la persona peticionaria a una camioneta con placas A2-100 y la retuvieron por lo menos durante media hora.
- H3: Otros agentes de la policía auxiliar, a quienes los granaderos intentaron entregar a la persona peticionaria, no aceptaron recibirla debido a los golpes que presentaba.

Las hipótesis señalan el camino que debe seguir la o el visitador y le indican qué pasos seguir para documentar la queja. En términos generales, funcionan sobre la base de una pregunta del tipo ¿qué debo hacer para evidenciar que tal cosa ocurrió? La formulación de hipótesis admite tantas como hechos sea necesario documentar; sin embargo, en caso de ser demasiadas, es preciso plantearse la necesidad de reducir las, estableciendo si alguna de ellas puede quedar comprendida en otra. En el ejemplo anterior, la hipótesis 3 puede ayudar a evidenciar la hipótesis 1, pues si los testimonios de los policías auxiliares dan cuenta de que la persona peticionaria estaba golpeada –razón por la cual no la recibieron– ello es en sí mismo comprobaría que efectivamente presentaba golpes cuando estaba bajo la custodia de los granaderos.

#### DETERMINACIÓN DEL TANTO DE PRUEBA

Como se ha dicho más arriba, por la naturaleza del procedimiento de investigación de violaciones a derechos humanos y por efecto de las reglas de carga de la prueba que son aplicables, el tanto de prueba lo establece la autoridad a través de su propia prueba de los hechos, de ahí la importancia de hacerle saber con precisión en qué consiste la investigación que se está realizando. Ello se realiza a través de una solicitud en la cual se le notifica la queja y se le pide que ofrezca la información con la que cuente sobre la presunta violación, otorgándole un plazo no mayor a 15 días naturales, que puede ser ampliado hasta por cinco días más a solicitud expresa de la propia autoridad.

La información que provea la autoridad determinará el tanto de prueba necesario para refutar la hipótesis de no violación; es conveniente hacerle notar en la misma solicitud que la información que aporte será determinante para la investigación.

Para orientar adecuadamente la investigación, la solicitud de información debe basarse en un cuestionario intencionadamente pensado para producir la información que la o el visitador requerirá para la investigación. De esta forma la solicitud de información cumple un doble objetivo: permitir a la autoridad presentar su propia prueba de hechos y brindar a la visitadora o visitador la información necesaria para la investigación que realiza.

La no respuesta o la respuesta inadecuada de la autoridad conllevan una situación que no requiere de prueba: se dan por ciertos los hechos y se acredita, sin más, el dicho de la persona peticionaria.

Conviene hacer notar que el plazo otorgado y desde luego su posible ampliación no impiden que la o el visitador, en cumplimiento del principio de debida diligencia, aproveche el tiempo para documentar, según se mostrará más adelante, la hipótesis de la violación. Se debe recordar que la validez de esta última se funda en la evidencia que pueda ser utilizada para probarla.

La información que envía la autoridad es determinante para fijar el tanto de prueba que acredite la violación. Ello no obsta que, una vez respondida la solicitud de información, si hubiese datos supervinientes favorables al dicho de la autoridad durante el tiempo que la investigación esté abierta, ésta los haga saber a la Comisión para su ulterior valoración. Aunque es claro que ello es responsabilidad de la autoridad, no de la Comisión.

#### IDENTIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

El cuadro 7 muestra algunas de las fuentes de información más frecuentes, pero éstas pueden constituir las prácticamente cualquier otra que, de acuerdo con las hipótesis, aporte información para la investigación. Las fuentes de información pueden ser primarias o secundarias. Son primarias las que proporcionan información directa, como sucede con las personas agraviadas, las autoridades directamente involucradas y el lugar de los hechos; son fuentes secundarias las que dan información de manera indirecta, como es el caso de los documentos públicos, las aportaciones y otras evidencias obtenidas en colaboración, sin la participación inmediata de la o el visitador responsable de la investigación, la autoridad directamente involucrada o la persona peticionaria. Cabe señalar que el valor probatorio de las fuentes no depende de su carácter primario o secundario sino de la posibilidad de argumentar adecuadamente la relación que guardan entre sí las evidencias. Tener en cuenta ese carácter puede ser de utilidad al momento de analizar la información que se obtiene de dichas fuentes, dado que las primarias siempre implicarán un contacto inmediato con el hecho mientras que las secundarias son apreciaciones mediatas de éste.

## MEDIOS PARA OBTENER LA INFORMACIÓN

Como se ve en el cuadro 7, la información se obtiene de las fuentes a través de diversos medios, cada uno de los cuales ofrece resultados que se constituirán en evidencias. De las fuentes primarias es posible obtener información que, si fue adecuadamente recabada, prácticamente no requerirá tratamiento; dicha información se obtiene mediante entrevistas o a través de la observación. De las fuentes secundarias con frecuencia se obtiene información que, dado su carácter mediato, puede requerir de interpretación o de validación; es común que para obtener esa información se requiera de una *minería de datos*, que en términos genéricos supone la búsqueda, selección, análisis e interpretación de una muestra de datos que se obtiene de un conjunto mucho más amplio de ellos.

Un dato es una unidad de información, la representación simbólica de un atributo que constituye la expresión mínima de contenido sobre un tema: una palabra, un testimonio, un número, una fecha, un hematoma, una imagen, un síntoma. El conjunto de esos datos constituye la información que la o el visitador adjunto está buscando.

En todo caso, cualquiera que sea el medio utilizado para obtener la información, es necesario anticipar qué tipo de datos se requieren –recuérdese que la evidencia no se *encuentra*, se *produce*–, de modo que la o el visitador sepa con claridad lo que está buscando, especialmente cuando la fuente de información a la que recurre son personas.

### Entrevistas personales

Las entrevistas pueden ser personales o realizarse por escrito. Las primeras requieren de entrenamiento especial, pero en términos generales se basan en las siguientes reglas:

- a) Debe tenerse en cuenta que se está trabajando con personas, por lo que es necesario mostrar respeto en todo momento: por sus sentimientos, por su tiempo, por sus hábitos, por sus reacciones, por su testimonio, etcétera.
- b) Es necesario buscar las condiciones para generar empatía –lo que los expertos denominan *rapport*– con la persona entrevistada, de modo que ésta

se sienta cómoda y en condiciones de brindar la información que se busca obtener de ella.

- c) Es indispensable evitar demostraciones de disgusto, desaprobación o cualquiera otra actitud que evidencie alguna forma de desprecio o desacuerdo con la persona entrevistada; éstas constituyen prejuicios que la o el entrevistador debe aprender a controlar –todos tenemos prejuicios, pero debido al respeto que merece la persona entrevistada, éstos deben ser controlados.
- d) También es necesario evitar dilaciones. No debe dejarse a la persona esperando ni interrumpir injustificadamente la entrevista; menos aún debe citársele en varias ocasiones para obtener cantidades de información que pudieron y debieron ser obtenidas en una sola sesión. Todo ello demuestra displicencia y falta de planeación y de seriedad en la labor.
- e) La entrevista no debe resultar extenuante, demasiado larga o inquisitiva. Es indispensable encontrar un equilibrio razonable entre la cantidad de información que se requiere obtener, el respeto por el tiempo de la persona y su disponibilidad para colaborar.
- f) Para optimizar la sesión, la entrevista debe prepararse con antelación. Es conveniente diseñar preguntas-tema que no admitan respuestas monosílabas, pero que tampoco desvíen la atención hacia temas que no interesa abordar. La o el entrevistador debe desarrollar la habilidad necesaria para guiar la conversación hacia donde él desee llevarla y no hacia donde la o el entrevistado elija hacerlo; ello incluye motivar la extensión de la respuesta cuando ésta sea insuficiente y detener el relato cuando éste se desvíe.
- g) La entrevista debe dejar espacio para la improvisación, lo que posibilita la aparición de temas emergentes que puedan ser de utilidad para la investigación.
- h) En la entrevista, la o el visitador deberá aclarar a la o el peticionario el objeto de ésta, así como el procedimiento que se seguirá en la investigación de su caso. En la medida de las posibilidades, se deberá recabar la firma de la o del entrevistado en el acta circunstanciada que se levante, y se a ésta o éste se le deberá entregar una copia simple de lo asentado en ella.
- i) Se debe dejar constancia escrita de la entrevista a efecto de documentar correctamente la investigación. En dicha constancia, que será un acta circunstanciada, se expondrá claramente el desarrollo de ésta y lo manifestado por la persona entrevistada, evitando realizar interpretaciones sobre su dicho.

Las anteriores son algunas reglas que deben observarse al conducir una entrevista; el entrenamiento y la experiencia son piezas fundamentales para lograr entrevistas exitosas. Es conveniente hacer las entrevistas personales a las víctimas y a las autoridades directamente involucradas porque su testimonio es directo; de este modo, la información que se obtenga será de primera mano.

### Entrevistas por escrito

En cuanto a las entrevistas por escrito, pueden hacerse a través de cuestionarios elaborados con preguntas que de preferencia deben ser abiertas para facilitar que las respuestas sean amplias. Cabe recordar que la información obtenida de este modo ya no es inmediata.

Las entrevistas por escrito suelen enviarse a la autoridad mediante un oficio de solicitud de información, especialmente cuando se trata de la primera aproximación con la institución presuntamente responsable después de haberse recibido la queja. Al igual que una entrevista personal, esa solicitud debe pensarse bien; cada una de las preguntas que se realizan en la solicitud constituye una hipótesis, por lo que conviene anticipar qué tipo de respuesta se espera de la autoridad y de qué manera será útil en la investigación. Deben evitarse preguntas cuya respuesta sea vaga o ambigua, por lo que su formulación debe ser clara y concisa. Algunas autoridades suelen afirmar que esa solicitud de información constituye su “derecho de audiencia”, pero lejos de ello –ya que el Estado no tiene derechos sino obligaciones–, esta solicitud es una gran oportunidad para las y los visitantes, quienes deben aprovecharla para pedir lo que requieren con el fin de acreditar la violación.

Otras entrevistas por escrito pueden hacerse en circunstancias específicas mediante cuestionarios más o menos estructurados, cerrados o semicerrados –por ejemplo, entrevistas a distancia con personas en el extranjero, e incluso cuando es necesario entrevistar a personas privadas de la libertad–. La utilidad de ellos debe ser decidida por la o el visitador encargado de la investigación, pero en todo caso su uso deberá estar justificado y la confidencialidad de la información que aporte la o el entrevistado también deberá estar plenamente garantizada.

## Observaciones

La observación es un medio para recabar información. Puede realizarse sobre personas –por ejemplo cuando un médico ausculta a una persona agraviada que presenta diversas lesiones– o sobre escenarios –por ejemplo, al interior de un centro penitenciario, una escuela, un hospital o en el lugar de los hechos–. Además, puede ser directa –a simple vista–, o a través de instrumentos de medición –pruebas de laboratorio, escalas e inventarios, entre otros– o de estrategias más complejas de observación en grupo, lo cual es muy útil cuando se necesitan validar percepciones en torno a un determinado fenómeno.

La observación es de gran ayuda para reconstruir hechos, validar dichos y hallar nueva evidencia.

**Cuadro 7.** Fuentes de información, medios para obtenerla y registrarla

Fuente de información	Medio para obtenerla		Resultado	Medio de registro
Autoridades	Entrevista	Escrita	Respuesta a solicitud de informes	Oficios de respuesta
		Personal	Testimonios	Actas circunstanciadas Fotografías Videos Audios
Persona peticionaria	Entrevista	Personal	Testimonio	Actas circunstanciadas Fotografías Videos Audios
	Observación técnica no especializada de médicos, psicólogos o psiquiatras	Auscultación	Opinión médica, psicológica o psiquiátrica	Informe médico, psicológico o psiquiátrico Fotografías Videos Audios
	Examen especializado realizado por peritos	Diversas pruebas técnicas especializadas	Dictamen o informe especializado	Dictamen, informe o certificado especializado firmado por peritos
	Aportaciones		Información diversa obtenida por la o el peticionario	Acta circunstanciada en la que se relacione la evidencia aportada

**Cuadro 7.** Fuentes de información, medios para obtenerla y registrarla (*continuación*)

Fuente de información	Medio para obtenerla		Resultado	Medio de registro
Lugar de los hechos	Inspección	Observación directa a cargo de la o el visitador	Información recabada a simple vista para establecer circunstancias de modo, tiempo y lugar	Actas circunstanciadas Fotografías Videos Audios
		Examen especializado realizado por peritos	Diversas pruebas técnicas especializadas	Dictamen o informe especializado
Documentos públicos	Solicitud de información	Obligatoria	Copias de averiguaciones previas, sentencias, registros públicos y demás documentos públicos que son responsabilidad de la autoridad local	Copias certificadas Copias simples Actas circunstanciadas en las que se relate lo observado en los documentos públicos consultados
		En colaboración	Copias de averiguaciones previas, sentencias, registros públicos y demás documentos públicos que son responsabilidad de autoridades distintas a las locales	Copias certificadas Copias simples Actas circunstanciadas en las que se relate lo observado en los documentos públicos consultados

### Minería y análisis de datos

La minería de datos es una técnica que permite hallar datos precisos o patrones de datos en un conjunto determinado de información. Su complejidad depende de los bancos de datos que son consultados, así como de la cantidad de información que se quiera extraer de ellos.

En la investigación de casos, la minería de datos puede hacerse artesanalmente a través de la obtención de fragmentos de información, por ejemplo, de documentos públicos, que después son analizados y de los cuales se seleccionan, cruzan e interpretan datos que conforman variables específicas. Es decir, cuando se analiza el expediente de una averiguación previa, de un procedimiento admi-

nistrativo o de un proceso judicial, no es útil referirse a todo el documento —que además es desproporcionadamente grande en la cultura jurídica mexicana—. Conviene planear qué es lo que se necesita de él para buscarlo *ex profeso*: dictámenes médicos, criminalísticos o forenses; testimonios, o valoraciones judiciales o ministeriales. También conviene saber para qué requeriremos dicha información, de lo que se deduce la necesidad de seleccionar las variables de análisis y planear los cruces a hipotetizar. Ejemplo de ello sería el caso en que un conjunto de testimonios obtenidos en sede ministerial y judicial permiten reconstruir una línea de tiempo que los valide, si se selecciona como variable relevante, por ejemplo, un criterio temporal. Mientras más testimonios coincidan en lo que se relata en cada momento determinado, más probable resulta lo relatado.

La minería de datos se realiza sobre todos los documentos que constituyen bases de datos, informes, bitácoras, relatos, testimonios, averiguaciones previas, procedimientos administrativos, procesos judiciales y cualquier otro documento que contenga información relevante para la investigación. Debe tenerse en cuenta que no se trata solamente de una compilación de información —además de que no es ecológicamente responsable ni es útil pedir copia de todo un expediente de averiguación previa cuando se puede acudir a la agencia del Ministerio Público para consultar y obtener del documento original la información que se requiere— sino de una operación compleja; una observación de segundo orden que requiere disciplina, control y responsabilidad pero que tiene como ventaja la posibilidad de extenderse a la totalidad de la evidencia hallada y, en ese sentido, de avanzar en la demostración de la probabilidad lógica de ocurrencia de los hechos.

## DOCUMENTACIÓN DE LA EVIDENCIA

En el cuadro 8 se aprecia cómo documentar esas evidencias a través de los distintos tipos de registro en donde se hace constar la información obtenida durante esta primera fase. Los soportes con que se realizan estos registros son todos los documentos, los cuales deben anexarse al expediente.

### Registros de audio, video y fotográficos

Un testimonio y una observación pueden documentarse a través de la grabación en audio o video de la entrevista o de la visita realizada al escenario; así como

de fotografías, por ejemplo, de las lesiones que presente una persona golpeada. Los registros de audio, video y fotografía constituyen los documentos en que se consigna la información recabada.

### Peritajes, informes especializados y dictámenes técnicos

Otra forma de documentar los resultados de una búsqueda de información la constituyen los peritajes, dictámenes e informes especializados, cuando son emitidos por expertos en las diversas disciplinas de las cuales se requiere una opinión apoyada en medios de observación más precisos. En ellos suelen incluirse fotos, videos y otros registros más sofisticados como exámenes de laboratorio, pruebas geológicas, fotos satelitales o radiografías, los cuales no deben considerarse como evidencia aislada ya que forman parte del conjunto de datos que el informe, dictamen o peritaje ya interpreta.

### Actas circunstanciadas

Debido a su importancia, destaca la constancia de hechos a través de actas circunstanciadas como una forma de documentación consustancial a la actividad de visitadoras y visitantes de la Comisión. El valor probatorio de dichas actas deviene de la fe pública que la ley confiere a las y los visitantes, de manera que lo consignado en ellas es prueba plena de su ocurrencia. Sin embargo, vale la pena tener en cuenta las siguientes reglas sobre el uso de las actas circunstanciadas con el fin de garantizar su plena validez:

1. Las actas circunstanciadas son registros de las *circunstancias* en que ocurren determinados hechos, no de valoraciones sobre éstos. Por lo tanto, deben limitarse a consignar sólo las variables de modo, tiempo y lugar en que ocurren los hechos que la o el visitante observa. Por ejemplo, la persona visitadora responsable de la investigación observa que un agente de la policía golpea a una persona. Un acta correctamente redactada debe consignar el lugar, la hora y el hecho: *siendo las tales horas de tal fecha, un agente de tal corporación golpeó en tal y tal lugares a una persona de tantos años con el tolete*. Un acta mal redactada añadiría, por ejemplo, que lo golpeó injustificadamente, que los golpes eran propios de la detención y demás valoraciones por el estilo.

2. Las actas circunstanciadas son registros de lo que consta a la o el visitador responsable de la investigación de manera directa e inmediata, no de aquello que le cuentan. Si una o un visitador entrevista a una persona que le dice que fue golpeada, lo que consta a ésta o éste no es que la persona fue golpeada, sino que dijo que así fue. Puede ser incluso que observe lesiones, pero lo que le consta es que la persona presentó lesiones, no que fue golpeada. Ello es importante porque la fe pública de la o el visitador opera sólo sobre aquello que le es inmediato.
3. La información contenida en actas circunstanciadas sólo puede modificarse a través de una nueva acta circunstanciada en la cual se consigne con precisión en qué consiste tal modificación y las razones por las que ello ocurre. Es una práctica incorrecta e invalidante el extraer un acta para modificarla, sea cual fuere la razón que se tenga para hacerlo.
4. En las actas circunstanciadas que son resultado de entrevistas con la o el peticionario o con alguna autoridad, en la medida de lo posible se deberá recabar la firma de la o el entrevistado, como muestra de conformidad con lo expresado al momento de la entrevista. Ello evitará en un futuro controversias respecto de lo asentado en el acta circunstanciada.

## CIERRE DE LA FASE DE RECOLECCIÓN DE EVIDENCIAS

La recolección de evidencias debe concluir en el momento en que, teniendo en cuenta lo aportado por la autoridad, es posible decidir finalmente si los hechos son en efecto probables o no lo son. Con frecuencia, una buena parte de esta decisión se toma con base en la intuición y en la experiencia de la o el visitador responsable de la investigación, pero en realidad la decisión debe depender de criterios más objetivos, derivados de la certeza de que se ha encontrado evidencia suficiente para probar cada uno de los hechos que son investigados.

Si bien no hay un criterio temporal fijo para tomar la decisión, es conveniente que en asuntos de complejidad baja o media ésta no ocurra más de dos meses después del momento en que se recibió la queja. En asuntos más complejos, la decisión dependerá de la dificultad para remontar la prueba de hechos realizada por la autoridad, pero tampoco es conveniente prolongarla demasiado. Si la recolección de evidencia se prolonga, es altamente probable que las hipótesis no hayan sido bien planteadas o que las estrategias para buscar información no hayan sido las más adecuadas. De ahí que sea útil revisar

los resultados con relativa frecuencia para, en su caso, replantear las hipótesis, las estrategias de investigación o ambas, según sea el caso.

Por otro lado, un criterio de fondo para determinar si ya se cuenta con la evidencia suficiente se halla en la necesidad de formularse cuatro preguntas básicas, de cuya respuesta dependerá en gran medida la probabilidad de ocurrencia del hecho: *qué, cómo, cuándo y dónde* ocurrió el hecho que deseamos probar. Si la evidencia da para responder estas preguntas, puede darse por cerrada esta fase.

Una vez que se ha decidido cerrar la fase de recolección de evidencias, es conveniente pasar a la siguiente fase para comenzar con el análisis que permitirá elaborar la prueba de los hechos.

**Cuadro 8.** Ejemplo de llenado de un protocolo de recolección y documentación de evidencia

Hechos	Hipótesis	Fuentes	Medios	Evidencia	Documentos
Golpes	Granaderos patearon al peticionario en la cabeza y en la espalda	Peticionario	Entrevista	Testimonio que evidencia la detención, los golpes y la retención.	Acta circunstanciada de fecha xxxx, signada por xxxx.
			Valoración médica	Opinión de los médicos que evidencia la presencia de golpes que pudieron haber ocurrido como lo narró el peticionario.	Informe médico de fecha xxxx firmado por los médicos adscritos a la institución xxxx.
		Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	Solicitud de información: Informes de los granaderos involucrados. Informes sobre las patrullas de policía auxiliar que estuvieron en la zona.	Respuesta de la autoridad que evidencia que los granaderos no rindieron parte de novedades el día de los hechos y que evidencia que los agentes de la policía auxiliar de la patrulla xxxx se negaron a aceptar a una persona de sexo masculino, de xxxx edad, porque presentaba golpes evidentes.	Oficio xxxx de fecha xxxx, firmado por la persona xxxx.
		Testigos	Entrevista <i>in situ</i>	Testimonio del señor xxxx, trabajador de la zona, que evidencia que los granaderos se llevaron al peticionario y que lo patearon e insultaron.	

**Cuadro 8.** Ejemplo de llenado de un protocolo de recolección y documentación de evidencia  
(continuación)

Hechos	Hipótesis	Fuentes	Medios	Evidencia	Documentos
Retención	Lo retuvieron injustificadamente durante media hora	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	Solicitud de información: bitácora de la unidad con placas xxxx del día de los hechos. Informe de detenciones y remisiones realizadas en día de los hechos.	Respuesta de la autoridad.	Oficio xxxx de fecha xxxx, firmado por la persona xxxx.
		Lugar de hechos	Recorrido de observación para verificar circunstancias de modo, tiempo y lugar.	Del recorrido se observa que entre el lugar de la detención y el sitio en el que fue dejado en libertad el peticionario hay una distancia de un km, que a velocidad promedio (40km/h) se recorre en 10 minutos.	Acta circunstanciada núm. xxxx.

### *Segunda fase de la investigación: prueba de los hechos*

Si la colección de evidencia es relevante, la manera en que ésta se organiza es fundamental para la prueba de los hechos. La evidencia no es más que eso, evidencia. Para que un hecho resulte probado hace falta elaborar un análisis que relacione la evidencia entre sí y la argumente como tal; de esta manera, de un conjunto de evidencias es de donde emerge la probabilidad de ocurrencia de un hecho.

La prueba de los hechos constituye la premisa fáctica del razonamiento que llevará o no a la convicción de que la violación se cometió. Por lo tanto, asume la forma genérica de un enunciado de tipo *x es probable* o *x es más probable que y*. Como se ve, el objetivo en este momento es estar en condiciones de afirmar no sólo qué hechos ocurrieron sino, en su caso, cuáles ocurrieron con mayor probabilidad.

## ORGANIZACIÓN Y JERARQUÍA DE LA EVIDENCIA (IMPLICACIÓN)

El ejercicio realizado durante la fase de recolección de evidencias puede ser de gran ayuda en la fase de prueba de los hechos, pues para estar en condiciones de construir el enunciado de prueba es necesario organizar la evidencia de tal modo que su lectura responda a las cuatro preguntas básicas previamente planteadas: *qué, cómo, cuándo y dónde* ocurrió el hecho que deseamos probar. El *qué* lo aporta la hipótesis que ya hemos formulado desde el inicio de la investigación. Las otras tres cuestiones constituyen variables necesarias para fijar las circunstancias de ocurrencia probable del hecho.

En este punto la o el visitador adjunto cuenta ya con los elementos para organizar la información que ha compilado: la queja, las hipótesis sobre los hechos, las variables que permiten fijar la circunstancia y, desde luego, la evidencia. Corresponde ahora organizar estos elementos con la finalidad de construir los dos criterios que asegurarán la validez de todo el procedimiento: la coherencia y la congruencia del discurso de prueba.

La forma de hacerlo depende en principio de un procedimiento analítico que permita organizar la información de modo que ésta adquiera sentido. El análisis parte de un elemento rector del que deriva una segmentación de elementos secundarios, cada uno de los cuales es a su vez rector con respecto a una segmentación de elementos terciarios, y así sucesivamente hasta agotar la totalidad de elementos que se deben considerar en el análisis.

El primero de esos elementos es el relato de la queja, que es el punto de partida de la investigación y que constituye el discurso a reconstruir. De éste derivan las hipótesis mediante las cuales dicho relato fue operacionalizado, y que son las que se definieron al inicio de la investigación. A partir de este punto ya podrían enlistarse las evidencias que fueron recolectadas para documentar cada una de las hipótesis, pero aún puede avanzarse más en el proceso de análisis, porque todavía es posible descomponer la circunstancia en los tres elementos que la fijan: modo, tiempo y lugar; estos tres elementos son coordenadas que complementan el mapa del hecho. Finalmente, en razón de estos últimos, es posible jerarquizar la evidencia según la importancia que reviste para constituir conjuntos de evidencia de los que emergerá la prueba del hecho. El esquema 2 muestra un ejemplo de organización de la evidencia que puede ilustrar esta idea.

Como se ha dicho, el criterio rector lo constituye el relato de la queja porque es en él donde intentamos reconstruir en el proceso de prueba. La primera segmentación se conforma por las hipótesis formuladas al inicio de la investigación; la segunda segmentación depende de cada hipótesis. En el ejemplo, la circunstancia de modo es rectora respecto de las de tiempo y lugar; lo anterior implica que en la primera hipótesis importa comprobar en principio la forma en que ocurrieron los hechos, después el momento en el cual ocurrieron y finalmente el lugar. En la segunda hipótesis ese criterio cambia; ahora es el tiempo el que rige al modo y al lugar. En la tercera hipótesis, la circunstancia rectora vuelve a constituirla el modo. La última columna corresponde a la evidencia, ya organizada y jerarquizada en conjuntos elaborados conforme a los criterios que le preceden. La notación da cuenta de la relación de implicación que ha sido construida durante el proceso mismo de análisis, de modo que cada conjunto de evidencias está implicada *solamente* en *una* circunstancia secundaria, cada una de éstas en *una* circunstancia rectora, cada circunstancia rectora en *una* hipótesis y, desde luego, cada hipótesis en *una*, *la* queja que se investiga. En sentido opuesto, la queja implica tres hipótesis de las cuales se siguen tres circunstancias rectoras; éstas, a su vez, implican seis circunstancias secundarias de las que derivan seis conjuntos conformados por un total de 18 evidencias.

**Esquema 2.** Organización de la evidencia para la reconstrucción del relato de la queja

Elemento rector (queja)	Primera segmentación (hechos)	Segunda segmentación (circunstancia rectora)	Tercera segmentación (circunstancia secundaria)	Relación de la evidencia
<b>Relato de la queja</b>	Hipótesis (A)	Modo (Am)	Lugar (Aml)	Evidencia (Aml1) Evidencia (Aml7) Evidencia (Aml6)
			Tiempo (Amt)	Evidencia (Amt9) Evidencia (Amt4) Evidencia (Amt17)
	Hipótesis (B)	Tiempo (Bt)	Modo (Btm)	Evidencia (Btm10) Evidencia (Btm11) Evidencia (Btm3)
			Lugar (Btl)	Evidencia (Btm16) Evidencia (Btl12) Evidencia (Btl18)
	Hipótesis (C)	Modo (Cm)	Tiempo (Cmt)	Evidencia (Cmt13) Evidencia (Cmt5) Evidencia (Cmt14)
			Lugar (Cml)	Evidencia (Cml15) Evidencia (Cml2) Evidencia (Cml8)

El número consecutivo que corresponde a cada evidencia en este punto es irrelevante –podría indicar el orden cronológico en que se obtuvieron–, ya que el orden en que han sido reagrupadas indica la jerarquía que tienen en el contexto de la prueba de los hechos. En este mismo sentido, el conjunto conformado por las evidencias Aml1, Aml7 y Aml6 hace probable que el hecho A haya ocurrido en el lugar Aml denunciado por la persona peticionaria, mientras que el conjunto de las evidencias Amt9, Amt4 y Amt17 y Amt10 haría probable que el hecho haya ocurrido en el momento Amt precisado en el relato de queja. La unión de los conjuntos Aml y Amt constituye la probabilidad de que el hecho A haya ocurrido del modo Am en el cual fue denunciado por la persona peticionaria. Y así sucesivamente con los hechos hipotetizados en B y C.

### COHERENCIA Y CONGRUENCIA DEL RELATO DE PRUEBA (VALIDEZ)

Como es posible observar, las operaciones realizadas suponen en este punto un nivel de racionalización muy superior al de la simple colección de evidencia, pero aún no es suficiente. Se ha determinado la relación de implicación entre los conjuntos de evidencia, las circunstancias de ocurrencia, los hechos hipotetizados y el relato de la queja, con lo cual se ha otorgado coherencia narrativa al discurso de prueba; sin embargo, todavía es necesario someter este resultado a una prueba de validez de la que derive la convicción sobre la probabilidad de ocurrencia de los hechos. Para ello, es necesario probar la coherencia lógica y la congruencia del discurso.

La coherencia narrativa deviene de la posibilidad de organizar los elementos de prueba de tal manera que resulten *posibles*, aunque de su posibilidad no se sigue su probabilidad. Como ejemplo de lo anterior puede citarse el caso de los delirios paranoides, en los que la coherencia narrativa del discurso de quien los padece es perfectamente factible. Veamos el siguiente relato:

Quiero quejarme de algo que me sucedió el lunes 7 de enero de 2008, como a las 5:00 de la tarde, hora en la que acostumbro pasear por la calle de Michoacán hasta detenerme en La Casona de París a tomar café. Unos minutos después de sentarme en una de las mesas de la terraza, policías uniformados –a los que puedo reconocer porque vigilan diariamente esas calles– me abordaron. Me dijeron que venían de parte de un hombre al que le debo dinero y que como no pagaba me iban a golpear cada día a la misma hora hasta que pagara. Yo les dije que no le

debía a nadie y que además no tenía dinero, así que no les daría ni en ese momento ni nunca. Me dijeron que ese hombre era el subsecretario de Seguridad Pública, el superintendente Rosales, y que tenía mucho poder, que mejor pagara. Como no les di nada me golpearon en la cabeza y en la espalda, y me quede inconsciente. Al despertar estaba ya en mi casa porque el muchacho de La Casona me conoce y me llevó hasta mi edificio, donde unos vecinos me acostaron en mi cama. Temo por mi seguridad, así que ya no voy a tomar café, pero ayer y antier volví a ver a los policías rondando en Michoacán, por lo que quiero que se investigue por qué me agreden esos policías y si lo hacen por órdenes del subsecretario Rosales.

La evidencia recabada por la visitadora a cargo del caso es la siguiente:

- De la información de la autoridad, que por supuesto niega los hechos, se sabe que hay una patrulla que diariamente está en la calle de Michoacán, así como los nombres y cargos de los policías que la tripulan. De las bitácoras se obtuvo que la patrulla y los agentes estuvieron en la zona a la hora y en la fecha de ocurrencia de los hechos, pero se afirma que no tuvieron ningún contacto con el peticionario. También se informa que, como es públicamente sabido, el subsecretario de Seguridad Pública del Distrito Federal en enero de 2008 era, en efecto, el superintendente Rosales.
- De los propios antecedentes que obran en la Comisión se sabe que esos policías ya habían sido investigados por la Tercera Visitaduría General porque algunos gerentes de bares y restaurantes de la zona se quejaron de que les extorsionaban para permitir que las personas dedicadas al acomodo de autos –servicio conocido como *valet parking*– estacionaran coches en la zona. Aunque el expediente se solucionó durante el trámite, nunca se probó que las extorsiones no ocurrieran.
- De la comparecencia de los propios agentes no se obtuvo mucha información. Niegan haber recibido órdenes del superintendente Rosales y niegan, desde luego, haber golpeado al peticionario; por otro lado, afirman que le conocen.
- La inspección ocular evidencia que hay en efecto un café que se llama La Casona de París en el lugar citado por el peticionario.
- Por medio del relato de los vecinos entrevistados se supo que el peticionario, un hombre mayor de 50 años de edad, acostumbra ir todas las tardes a ese sitio. El lunes 7 de enero, como a las 6:00 de la tarde, lo trajo incons-

ciente un mesero de ese lugar a petición del gerente que lo conoce, pero sin saber exactamente lo que le había pasado; tenía golpes en la cabeza y espalda. También concuerdan en que es sabido que la policía suele extorsionar a los gerentes de los bares y que con frecuencia arrestan y maltratan a quienes trabajan brindando el servicio de *valet parking* en la zona; incluso, dicen que en ocasiones los golpean con el tolete en la cabeza y en el cuerpo cuando no acceden a darles dinero.

- El informe médico afirma que, en efecto, el peticionario muestra evidencia de golpes en el cráneo y la espalda que pudieron haber sido causados por un objeto contundente, por ejemplo un tolete, y que pudieron ocurrir en la fecha descrita en la queja.

En esta situación hipotética, la visitadora que investiga el caso da por probado lo siguiente:

- A. El peticionario estuvo efectivamente en el lugar y en la fecha narradas en su queja.
- B. Hay una patrulla de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) asignada a la zona, cuyos agentes fueron investigados por extorsionar a los gerentes de bares y restaurantes ubicados también en esa zona.
- C. El subsecretario de Seguridad Pública es en efecto, el superintendente Rosales.
- D. Los vecinos afirman que al peticionario lo llevó, golpeado en la cabeza y en la espalda, un mesero de La Casona de París que, no obstante, no dio detalles sobre cómo se produjeron esos golpes; sin embargo, dicen que con frecuencia los policías maltratan y en algunos casos golpean a quienes brindan el servicio de *valet parking*.
- E. Los médicos afirman la existencia de las lesiones y dicen que fueron producto de golpes como los que habría producido un tolete, y que su evolución corresponde al momento en que el peticionario dice que ocurrieron.

Se tiene respuestas sobre el *qué* (agresión al peticionario por parte de los policías asignados a la zona de ocurrencia de los hechos), el *cómo* (golpes con un tolete en la cabeza y espalda del peticionario), el *cuándo* (el lunes 7 de enero de 2008 como a las 5:00 de la tarde) y el *dónde* (en La Casona de París). De todo ello

se deduce que los hechos ocurridos fueron en efecto como los narró el peticionario, por lo menos en lo que se refiere a los golpes por parte de la policía, ya que hay coherencia entre este relato, la evidencia y los hechos probados. Como además la autoridad no logró probar que los policías no hubiesen efectivamente golpeado al peticionario, se afirma la convicción de que la violación ocurrió.

Sobre la afirmación de que fue el subsecretario Rosales quien ordenó los golpes, la visitadora determinó que ello no es probable; lo que hay es una afirmación del peticionario —que a su vez tiene como base el supuesto dicho de los agentes— contra una negativa de la propia SSPDF sobre este punto. El hecho no consta al peticionario, y en tanto que él afirma no deber dinero a nadie, lo probable es que de haberse dado pudo haber sido una afirmación intimidatoria y sin bases de los propios agentes perpetradores, de quienes además se tienen antecedentes de extorsión. La hipótesis de que fue el subsecretario quien ordenó los golpes es muy débil y de muy difícil documentación. La regla de carga de la prueba no aplica porque la afirmación contraria no procede de una fuente primaria, de modo que el hecho imputado al superintendente tiene un grado tal de incertidumbre que resulta difícil de sostener. Por esta razón esta hipótesis no es probada.

Lo que sí puede articularse en un discurso coherente es lo siguiente: dos policías con antecedentes de extorsión y a quienes se ha visto maltratar y golpear a personas que brindan el servicio de *valet parking* en bares y restaurantes de la zona en la que sucedieron los hechos, intentaron intimidar al peticionario —a quien conocen bien porque camina por la calle de Michoacán todas las tardes—, invocando el supuesto cumplimiento de órdenes por parte de un superior cuyo nombre y cargo son públicamente conocidos. Para darle mayor credibilidad a su amenaza, golpearon con el tolete al peticionario en la cabeza y en la espalda, quien se desmayó y luego fue llevado por un mesero del lugar hasta su casa, donde los vecinos le metieron en la cama.

El relato suena coherente y se corresponde con lo dicho por el peticionario pero, ¿puede determinarse, con base en los elementos de prueba con que se cuenta, que los hechos ocurrieron como los narró el peticionario? Para mayor seguridad, la visitadora debe revisar, más allá de la coherencia narrativa, la validez de sus argumentos.

Es posible definir la *validez* como la *capacidad del argumento para generar certidumbre*, lo que se traduce en una forma de convicción que no apela al simple

convencimiento de que las cosas ocurrieron como se deriva de la reconstrucción del relato, sino que además exige un nivel mayor de racionalización, un convencimiento de que hay razones suficientes para considerar que es más probable que el hecho haya ocurrido efectivamente como fue reconstruido que de una manera distinta.

Los criterios que generan validez son dos: la coherencia lógica y la congruencia del relato de prueba. La coherencia no se agota en su dimensión narrativa, sino que es necesario considerar también sus dimensiones lógica e inferencial. La coherencia lógica se refiere a la ausencia de argumentos contradictorios que puedan al mismo tiempo ser verdaderos y falsos o que, siendo verdaderos, sean incompatibles. La coherencia inferencial deviene de la posición correcta de los diversos eslabones de razonamiento en la cadena de inferencias que lleva a la decisión final. La prueba de congruencia no se agota en la construcción de la narración, sino que debe identificar y abordar de modo necesario la totalidad de las cuestiones que surjan en las situaciones probatorias que se van presentando, de modo que pueda afirmarse con la mayor certidumbre, que la o el visitador han resuelto claramente y sin contradicciones esas situaciones.

Por su parte, la congruencia tiene por función asegurar la correspondencia de la narración con los hechos probados y evita que el relato resulte incompleto o abundante. Es decir, mientras la congruencia garantiza que no haya argumentos de más o de menos, la coherencia asegura que éstos se ubiquen adecuadamente dentro del discurso. La validez de la narración que ha sido reconstruida deviene de su congruencia y de su coherencia lógica e inferencial. De hecho, el que un discurso pueda ser coherente desde el punto de vista narrativo no implica que lo sea desde el punto de vista lógico e inferencial; por el contrario, si lo es desde estos últimos puntos de vista, la coherencia narrativa emerge como una consecuencia necesaria.

Volviendo al ejemplo, revisemos la coherencia y la congruencia de la narración para determinar la validez de la reconstrucción. Para revisar la cadena inferencial, conviene identificar los razonamientos parciales que llevaron a la visitadora a su conclusión final.

El enunciado que resulta del primer razonamiento *parece* ser verdadero, pero si se analiza la secuencia del razonamiento, de lo que se tiene evidencia es que hay un par de policías que vigilan la zona en la que ocurrieron los hechos y de que éstos conocen al peticionario y viceversa. De lo que se tiene evidencia es

que los vecinos han visto que “la policía” extorsiona a personas que brindan el servicio de *valet parking* en bares y restaurantes de esa parte de la ciudad. No hay, sin embargo, ninguna evidencia que vincule a los policías  $P_x$  y  $P_y$  con la extorsión al peticionario. La cadena de inferencia está, por lo tanto, afectada porque está incompleta; hay un salto lógico entre cada una de las partes de las que se posee evidencia y es que, de que los vecinos hayan visto que la policía extorsiona a las personas dedicadas al *valet parking* no se deduce que concretamente los policías  $P_x$  y  $P_y$  hayan extorsionado al peticionario. Hace falta una evidencia para validar la prueba, algo que muestre una liga entre la conducta de *la policía* y la que presuntamente se afirma de *esos policías*. La conclusión, por lo tanto, no es congruente porque el relato de ese razonamiento en particular carece de coherencia lógica e inferencial.

El segundo razonamiento es congruente y coherente, porque hay una relación de implicación entre los hechos y el relato de queja y porque la cadena inferencial está completa. No hace falta decir nada más para determinar que el peticionario fue, en efecto, golpeado en la cabeza y en la espalda, que lo fue con un objeto contundente y que ello ocurrió el 7 de enero de 2008, tal como lo hizo saber a la Comisión.

El tercer razonamiento también presenta un salto lógico que afecta la validez del relato. Hay evidencia de que los vecinos dicen que la policía golpea con un tolete a las personas dedicadas al *valet parking*, pero no hay evidencia de que el peticionario no les dio dinero a los policías; hay evidencia de que los golpes recibidos podrían haberse producido con un tolete, pero no hay evidencia que vincule los golpes con los policías  $P_x$  y  $P_y$ , ni de que para hacerlo hayan util.

Se tiene el caso en donde lo que la evidencia produce son enunciados independientes, todos los cuales son probablemente verdaderos pero no necesariamente vinculados entre sí:

- a) El peticionario fue golpeado en la cabeza y en la espalda el día y en el lugar de los hechos.
- b) Los policías  $P_x$  y  $P_y$  vigilan cotidianamente la zona de los hechos.
- c) Los vecinos saben que la policía suele extorsionar y eventualmente golpear a quienes se dedican al servicio de *valet parking* cuando éstos no acceden a darles dinero.

d) La Comisión tiene antecedentes de que los policías *Px* y *Py* han sido acusados de extorsionar a los gerentes de bares y restaurantes de la zona.

**Cuadro 9.** Prueba de validez del argumento

Nivel de razonamiento	Relato de la queja	Evidencia	Eslabones o argumentos parciales
Primero	El peticionario dice que policías que vigilan la zona donde está La Casona de París le solicitaron dinero a cambio de no golpearlo.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los policías <i>Px</i> y <i>Py</i> están asignados para la vigilancia diaria en la zona donde está el café La Casona de París.</li> <li>2. El peticionario reconoce a los policías <i>Px</i> y <i>Py</i> como aquellos a los que ve diariamente en la zona y a quienes acusa de haberlo golpeado en La Casona de París.</li> <li>3. Hay relatos de los vecinos que afirman que la policía extorsiona a las personas dedicadas al <i>valet parking</i> de la zona.</li> <li>4. Hay antecedentes en la propia Comisión que vinculan directamente a los policías <i>Px</i> y <i>Py</i> en la presunta extorsión de gerentes de restaurantes y bares de la zona, por tanto:</li> </ol>	Los policías <i>Px</i> y <i>Py</i> intentaron extorsionar al peticionario en la terraza del café La Casona de París.
Segundo	El peticionario dice haber sido golpeado en cabeza y espalda.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los vecinos dicen que la tarde del 7 de enero el peticionario llegó golpeado en cabeza y espalda.</li> <li>2. El informe médico dice que el peticionario presenta golpes en cabeza y espalda que, por su evolución, debieron ocurrir en el momento narrado por el peticionario, por tanto:</li> </ol>	El peticionario fue efectivamente golpeado en la cabeza y la espalda el lunes 7 de enero de 2008.
Tercera	El peticionario dice que los golpes se los dieron los policías <i>Px</i> y <i>Py</i> .	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los vecinos dicen que la policía no sólo extorsiona a las personas dedicadas al <i>valet parking</i>, sino que los golpea con un tolete cuando no acceden a darles dinero.</li> <li>2. El peticionario no dio dinero a los policías que intentaron extorsionarlo.</li> <li>3. El informe médico afirma que los golpes pudieron haber sido dados con un tolete, por tanto:</li> </ol>	Los policías <i>Px</i> y <i>Py</i> golpearon al peticionario.
Conclusiva			Los policías <i>Px</i> y <i>Py</i> intentaron extorsionar y golpearon al peticionario en la cabeza y espalda el lunes 7 de enero de 2008 en la zona donde está La Casona de París.

A pesar de que la evidencia señala que se trata de tres enunciados probablemente verdaderos –de hecho, el enunciado *a*) y el *c*) *muy* probablemente son verdaderos– no hay nada que los vincule. La situación se complica si se tiene en cuenta que en realidad existe un enunciado más que la visitadora no parece haber tomado en cuenta y es el que se desprende de la información de la autoidentificación y de los propios policías involucrados:

- e) Los policías  $P_x$  y  $P_y$  vigilaban la zona y no tuvieron contacto esa tarde con el peticionario, por lo que no pudieron extorsionarlo ni golpearlo.

Los cinco enunciados pueden ser verdaderos porque no hay nada que, con un grado de certidumbre, los desmienta. Sin embargo, la conclusión extraída del razonamiento sí es incompatible con el enunciado *e*) porque no puede ser posible al mismo tiempo que se afirme en la conclusión que los policías extorsionaron y golpearon al peticionario y que el enunciado *e*) diga que ello no fue así. La conclusión y una de las premisas no considerada en el análisis de la visitadora no pueden ser ambas verdaderas: el proceso de argumentación es inválido, por lo que la conclusión también lo es. De hecho, aunque de la evidencia no se determina que los policías no hayan cometido las conductas que les imputa el peticionario, la evidencia recabada es débil, por lo que en todo caso la probabilidad es muy baja y el nivel de incertidumbre es muy alto.

La revisión de los argumentos ya debe haber sugerido a la o el lector un defecto de la investigación, el cual es evidente porque la ausencia de información para cubrir los saltos lógicos identificados podría haberse conseguido a través de alguna fuente que describiera el momento en el que ocurrieron los golpes. Quizá habría bastado con entrevistar a algún testigo del restaurante –el gerente o el mesero que llevó al peticionario a su casa– para tener más información sobre la manera en que se produjeron los golpes, que en realidad es lo único firme con lo que cuenta la visitadora.

La investigación del ejemplo es hipotética, pero la historia que le da origen no lo es. En efecto, una persona llegó al consultorio de una psicóloga y le narró lo que aquí se ha relatado. La psicóloga comenzaba a tratarle y había identificado que la persona presentaba delirios paranoides en los que mezclaba hechos reales con ilusiones y alucinaciones persecutorias donde citaba con frecuencia nombres de personajes públicos que según el paciente querían hacerle daño.

Una de esas tardes, la psicóloga acudió a La Casona de París con la finalidad expresa de tomar un café con su paciente. En un momento dado preguntó a uno de los meseros si lo conocían y si tenían idea de lo que había sucedido en la fecha en que fue presuntamente abordado por los policías. La respuesta fue que efectivamente el paciente iba con frecuencia y que esa tarde, al levantarse, se había golpeado en la espalda con uno de los tubos que sostienen el toldo de la terraza y que al perder el equilibrio se golpeó también con uno de los calentadores que le cayó encima, golpeándolo en la cabeza.

Aunque es altamente probable que una o un visitador real considerara necesario acudir al lugar para entrevistar directamente a los testigos del hecho, con lo cual la investigación hubiera tomado un curso distinto, el ejemplo sirve para hacer notar en qué consiste la validez del discurso y que, en ocasiones, un relato y un conjunto de evidencias aparentemente coherentes no lo son cuando de lo que se trata es de, más que decidir su posibilidad, establecer algún grado de certidumbre sobre su probabilidad.

#### SELECCIÓN DE LAS HIPÓTESIS MÁS PROBABLES (DECISIÓN)

La construcción de la implicación del relato de queja, con las hipótesis de investigación, las circunstancias de ocurrencia de los hechos, la evidencia, y la verificación de la validez del relato que emerge de ello dan cuenta, ya en este punto, del nivel de probabilidad y certidumbre de los hechos que han sido sujetos a prueba. La elección de la hipótesis más probable depende de que la evidencia, su implicación y validez, sea la más sólida. Como al final éste es un criterio que no puede mesurarse de modo totalmente objetivo, como ocurre con la probabilidad cartesiana donde la elección de la hipótesis se toma con base en un coeficiente, el criterio debe asumir como parámetro un juicio del tipo:

Sobre el hecho  $x$ , la evidencia señala que la probabilidad de que haya ocurrido es mayor que la probabilidad de que no haya ocurrido.

La fuerza de la prueba dependerá de la fuerza de la implicación de la evidencia; de la coherencia lógica e inferencial con que, a partir de ella, se reconstruya el relato de hechos; y de su congruencia con estos últimos. Si la implicación y la validez son endebles, la prueba es débil, lo que redundará en que su probabilidad

sea baja y la incertidumbre sobre su ocurrencia sea alta. Si, por el contrario, la implicación y la validez son sólidas, la prueba es fuerte, porque su probabilidad es alta y la incertidumbre es baja. Al final, el análisis se reduce a una decisión sobre la capacidad para demostrar la probabilidad de ocurrencia de los hechos frente a la de no ocurrencia de éstos.

La segunda fase de la investigación concluye con un elenco de aquellas hipótesis que han sido probadas y de las que no lo fueron.

### *Tercera fase de la investigación: subsunción de los hechos en las normas*

Hay tres posibles resultados genéricos de la fase de prueba de los hechos:

1. Los hechos no existieron.
2. Los hechos, o parte de ellos, existieron pero hay razones evidentes para no continuar con la investigación.
3. Los hechos, o parte de ellos, sí existieron y hay razones para continuar con la investigación.

El primero de estos resultados deriva en la conclusión inmediata de la investigación porque si no hay hechos, no hay caso, y si no hay caso, no se justifica continuar con ella. El segundo resultado es equivalente al primero porque, aun cuando los hechos o parte de ellos hayan sido probados, si no son relevantes para la investigación que se realiza, tampoco justifican continuarla. En ambos casos, la investigación debe cerrarse argumentando que de la evidencia se deduce que los hechos no ocurrieron o que, no obstante ser en algún grado probables –incluso altamente probables–, no resultan relevantes para la investigación; la conclusión debe reconocer que se trata de un caso en el que *no hay violación a derechos humanos* (en términos del artículo 121, fracción III, del RICDHDF).

No obstante, si por sus consecuencias los dos primeros resultados son convergentes, por el modo de arribar a ellas son del todo distintos. En el primer resultado el razonamiento es por demás simple porque si no hay hechos, no hay caso. En el segundo, en cambio, media una valoración: la de las razones para no continuar con la investigación o, mejor dicho, la de su *irrelevancia normativa*,

la cual, por el objetivo de la investigación, hace referencia necesariamente a normas de derechos humanos.

Desde este último punto de vista, el segundo resultado es más bien parecido al tercero, porque en ambos casos se trata de afirmar si los hechos ocurridos, o qué parte de éstos, son o no *normativamente* relevantes desde el punto de vista de los derechos humanos.

¿Cómo se sabe si un hecho es o no normativamente relevante desde el punto de vista de los derechos humanos? La regla general que aplica para todos los casos tiene que ver con que el hecho sea normativamente relevante precisamente porque está comprendido en una norma que así lo califique. Sin duda hay casos en que esta valoración es muy sencilla cuando, en sentido opuesto, los hechos están claramente afectados por algún tipo de improcedencia, por ejemplo, cuando evidentemente no pueden ser reconducidos a la autoría de una o un servidor público, lo cual es condición indispensable para que un hecho se considere violatorio de derechos humanos. En el ejemplo citado, los golpes accidentalmente producidos son evidentemente irreducibles a la acción de una o un servidor público. En otros casos, la experiencia de la o el visitador responsable de la investigación seguramente le permitirá saber, prácticamente *a priori*, que el hecho no está comprendido en una norma de derechos humanos –por ejemplo, ninguna norma afirma un derecho a no golpearse uno mismo contra un objeto, por lo que este hecho no constituye una violación a derechos humanos.

Pero a menos que se esté claramente en los casos previamente citados o, en otras palabras, cuando se está frente a un resultado del tercer tipo la relevancia normativa de los hechos depende de la presunción originalmente establecida desde la fase de calificación. De hecho, es esa presunción la que constituye la razón principal para continuar con la investigación. En su momento, la o el visitador estableció una presunción sobre los hechos, pero también sobre los derechos violados. La fase de prueba de los hechos se destinó a transformar la presunción en convicción sobre la ocurrencia de éstos; de igual forma, la fase siguiente está destinada a transformar la presunción de violación a derechos en convicción de que el hecho probado constituye una violación a derechos humanos.

La presunción a transformar en este caso asume la forma de una hipótesis genérica del tipo siguiente:

H: Los hechos probados constituyen una violación a derechos humanos.

De modo más específico, esta hipótesis debe desdoblarse en tantas otras hipótesis como sea necesario plantear, de acuerdo con cada hecho o conjunto de hechos que actualice la presunción de uno o más derechos. Así, de H pueden derivarse:

H1: El hecho  $x$  (o el conjunto  $x$  de hechos) constituye una violación al derecho  $x$  (o a los derechos  $x, y$  y  $z$ ).

H2: El hecho  $y$  (o el conjunto  $y$  de hechos) constituye una violación al derecho  $y$  (o a los derechos  $y, z$  y  $a$ ).

...

Hn: El hecho  $n$  (o el conjunto  $n$  de hechos) constituye una violación al derecho  $n$  (o a los derechos  $n1, n2, n3$ ).

La prueba de hipótesis se realiza a través de una operación que tiene una función interpretativa (lógica) y otra argumentativa (retórica); en realidad se trata de mostrar de inicio si el hecho está o no contenido en la norma que presumiblemente se viola  $y$ , en su caso, de demostrar que ello es o no así. Genéricamente esta operación se conoce como *subsunción*.

*Subsunción* es un término que describe la posibilidad de interpretar que un elemento pertenece a un conjunto que lo contiene. En términos de lo que aquí concierne, lo anterior supone una serie de operaciones más o menos simultáneas que incluye una *selección* –la del conjunto continente–, una *interpretación* –la que se pregunta por los criterios de pertenencia–, una *decisión* –¿hay o no pertenencia?– y una *argumentación* –a través de la cual se explican las razones de la decisión.

Para poner un ejemplo, si se considera el conjunto formado por todos los miembros del Programa de Defensa de la CDHDF, cada uno de los y los visitantes adjuntos que la conforman constituye un elemento de ese conjunto, que a su vez está organizado en otros subconjuntos, por ejemplo, el que constituye cada una de las visitadurías; pero las personas orientadoras, quienes no realizan una labor de defensa propiamente dicha, ¿deben considerarse miembros del Programa de Defensa?

El RICDHDF no dice textualmente que el Programa de Defensa se integra por las personas visitadoras responsables de la investigación. La primera pregunta a responder sería si las y los compañeros orientadores son miembros de alguna de

las instancias que conforman el Programa; de hecho, la prueba de hechos nos permitiría concluir que, en efecto, material y estatutariamente las y los orientadores trabajan en la DGQO, de lo cual, sin embargo, no se deduce que realicen una labor de defensa.

La segunda operación implicaría determinar el marco jurídico aplicable, en este caso el RICDHDF; enseguida interpretarlo y finalmente explicar dicha interpretación.

El RICDHDF establece que el Programa de Defensa incluye a la DGQO y que ésta incluye a las y los orientadores; por lo tanto dicho programa incluye también a las y los orientadores. La conclusión implica que, en efecto, dado que las y los orientadores pertenecen al conjunto de los miembros de la DGQO, y que éste a su vez pertenece al conjunto más amplio constituido por los miembros del Programa de Defensa, es posible afirmar que las y los orientadores pertenecen a dicho programa.

Sobre la base del hecho probado se realiza una interpretación de la norma aplicable en la que se considera una cualidad que permite establecer la pertenencia, se toma una decisión y, una vez tomada, se explicitan las razones por las cuales se llegó a la conclusión.

#### DETERMINACIÓN DEL MARCO JURÍDICO APLICABLE

La primera operación del proceso de subsunción implica la determinación del marco jurídico aplicable. Para ello resulta determinante el derecho o los derechos que se conjetura que han sido violados, de modo que en principio toda norma en la que ese o esos derechos estén protegidos o regulados debe ser considerada en la selección.

El universo de las normas aplicables, el conjunto universal dentro del cual se realiza la selección, está conformado por la totalidad de los ordenamientos que regulan el ámbito de los derechos humanos: la Constitución federal, desde luego; los tratados, convenciones y demás instrumentos internacionales ratificados por el Senado mexicano; la jurisprudencia y las leyes federales y locales; y los reglamentos y demás normas inferiores, pero también el conjunto de instrumentos legales de protección a los derechos humanos conocidos como *soft law*. Asimismo, forman parte de este universo los ordenamientos procedentes de otros organismos públicos de defensa de derechos humanos de otros países, de la CNDH, de sus homólogas de los estados y, desde luego, de la CDHDF.

La elaboración del marco jurídico aplicable supone una selección que elige de este universo aquellas normas que resultan aplicables al caso que se investiga. Por su naturaleza, algunas de ellas son generales y tienen una función constitutiva, por ejemplo, las normas constitucionales en que se establecen los derechos; otras son más específicas, como es el caso de los instrumentos internacionales que suelen establecer derechos y determinar principios y reglas de interpretación; y otras más serán normas particulares, como en el caso de reglamentos, manuales, instructivos, circulares, etc., cuya función es más bien regulativa.

El marco jurídico lo constituirán las normas generales, específicas y particulares que resulten aplicables para señalar dónde se establecen los derechos, en función de qué principios deben interpretarse y cómo deben ser materializados por la autoridad, con lo cual se tiene el conjunto de normas que debieron regir el comportamiento legal de la autoridad frente al acto que se investiga. En tanto que este conjunto constituye un modelo contrafáctico de la actuación esperada de la autoridad, a partir de él es posible establecer si hubo desviaciones y, en su caso, cómo se dieron y qué consecuencias devinieron de ellas. En otras palabras, se trata de establecer el ámbito de la fundamentación del acto que se está investigando para, con base en él, determinar si hubo alguna desviación. Las desviaciones que pueden afectar la fundamentación de un acto de la autoridad son básicamente tres:

- a) La *ausencia de fundamentación*, que se da cuando no hay normas que justifiquen jurídicamente la actuación de la autoridad.
- b) La *fundamentación inadecuada*, que supone la aplicación de un marco jurídico erróneo.
- c) La *desobediencia o inobservancia* respecto de las normas que debieron ser acatadas.

Para poder establecer cualquiera de estas posibilidades, es necesario contar con un marco jurídico exhaustivo que abarque la totalidad de las posibilidades de actuación de la autoridad.

## INTERPRETACIÓN (DENOTACIÓN Y CONNOTACIÓN PRO PERSONA)

Existe una vasta literatura sobre la interpretación jurídica, por lo que es innecesario reproducir en este espacio la discusión teórica al respecto. Sin embargo, es preciso dejar claro que en materia de derechos humanos el criterio rector de la interpretación de una norma es el principio pro persona.

El *principio pro persona* es un criterio hermenéutico que supone que al momento de interpretar una norma debe hacerse con base en el significado que más favorezca a la persona. Lo anterior implica que la interpretación debe ser *extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, restringida cuando se trata de establecer límites a su ejercicio*. Esto quiere decir que al momento de interpretar una norma debe buscarse maximizar su potencial de protección y minimizar su potencial de restricción, en ambos casos, en relación con los derechos humanos. Se trata de hacer una lectura *del derecho* a la luz de *los derechos*, de modo que la interpretación de la norma resulte siempre favorable a los derechos humanos.

Este criterio de interpretación permite jerarquizar las normas en función de su potencial de protección de modo que, por así decirlo, es posible construir para cada caso una pirámide invertida que tenga en la base a las normas con un potencial de protección más amplio y en la cúspide a aquellas con potencial de protección más limitado. Naturalmente, la interpretación acerca de los alcances de estas últimas quedará determinada por la extensión que genera el potencial de protección de la que se encuentra en la base.

El resultado es un conjunto cuya extensión constituye el ámbito de denotación para todas las normas que lo conforman, en cual se contienen las propiedades que permiten su identificación cualitativa como parte de dicho conjunto. De igual manera, el conjunto se connota en cada uno de los artículos concretos que constituyen sus elementos.

## SUBSUNCIÓN Y DECISIÓN

La configuración del marco jurídico —el conjunto de las normas que enmarcan el quehacer jurídico concreto de la autoridad para el caso que se investiga— proporciona el referente para realizar propiamente la subsunción. El núcleo de esta operación lo constituye la identificación —la verificación de la identidad— del hecho probado, ya sea con la extensión o en la comprensión del conjunto nor-

mativo que ha sido establecido. En otras palabras, es aquí donde se determina si el hecho *encaja* en el ámbito de denotación del conjunto, si se connota en él o en ambos. Si la identidad del hecho se corresponde *bis a bis* con alguna de las hipótesis normativas connotadas en el marco jurídico, por ejemplo, frente a una norma que prohíbe expresamente el acto que constituye el hecho, la identificación es relativamente sencilla, pues refiere a alguno o algunos de los elementos comprendidos en el conjunto. Sin embargo, con frecuencia la identificación tendrá que inferirse a partir de la extensión, es decir, de las propiedades que definen al conjunto como tal; ello ocurre cuando no hay una norma expresa que prohíba o exija a la autoridad comportarse como se comprobó en la prueba de hechos, pero el hecho probado se identifique con la cualidad que es protegida y/o regulada por un conjunto dado de normas.

En estos casos, la operación se complejiza pero, en términos generales, es posible realizarla recurriendo a la teoría de conjuntos o a otras técnicas de análisis que permitan establecer analogías, convergencias y divergencias con ayuda de las cuales se puede realizar la identificación.

En todo caso, del resultado de la subsunción depende la decisión final, que en términos generales obedece a un razonamiento muy sencillo: si el hecho se subsume en el marco normativo, la violación se acredita; si no es así, se está ante un caso en que el hecho se probó, pero la violación no.

## ARGUMENTACIÓN DE LA DECISIÓN

En este punto, la o el visitador adjunto tiene certeza sobre la ocurrencia o no de la violación. Toca ahora hacer una reconstrucción narrativa que exponga las razones a través de las que se llegó a la decisión, la cual conforma la argumentación del caso. Existe una vasta literatura sobre el tema en donde se exponen modelos eficaces para realizar la argumentación, por lo que el tema no se desarrollará aquí de manera extensa. Sin embargo, como un criterio general que permite realizar argumentaciones básicas, conviene recurrir al modelo de argumentación simple de Toulmin<sup>23</sup> que sirve incluso como base, como un eslabón, para elaborar cadenas argumentativas más complejas.

---

<sup>23</sup> Manuel Atienza, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, México, UNAM, 2003.

Este modelo reconoce cuatro elementos que son distinguibles en todo argumento y de los que deriva su validez; así como dos condicionantes que sirven para establecer la fuerza del argumento. Los elementos son los siguientes: la pretensión (*c*), las razones (*g*), la garantía (*w*), y el respaldo (*b*). Las condicionantes son los cualificadores modales (*q*) y las condiciones de refutación (*r*).

En este punto, la o el visitador responsable de la investigación cuenta con los elementos y con las condicionantes, a saber:

La pretensión (*c*) la constituye lo que fue la hipótesis de investigación y que ya en este punto es la conclusión de la misma.

Las razones (*g*) son los hechos específicos del caso.

La garantía (*w*) la constituyen las reglas y principios.

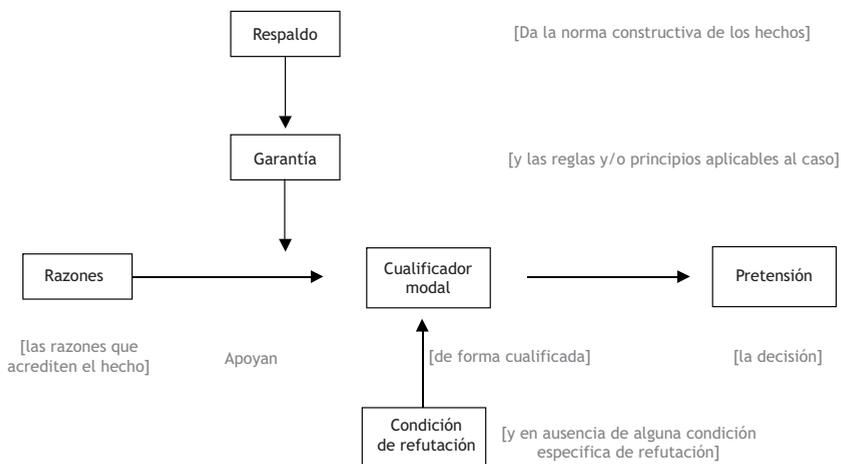
El respaldo (*b*) es la norma constitutiva.

La calificación modal (*q*) deviene del grado de certeza obtenido en la prueba de los hechos.

Las condiciones de refutación (*r*) provienen de la hipótesis refutada.

En este sentido, parafraseando a Atienza, el modelo básico de Toulmin para argumentar una violación a derechos humanos, así como el modo de leerlo asumirían la forma siguiente:

**Esquema 3.** Esquema básico de argumentación de Toulmin



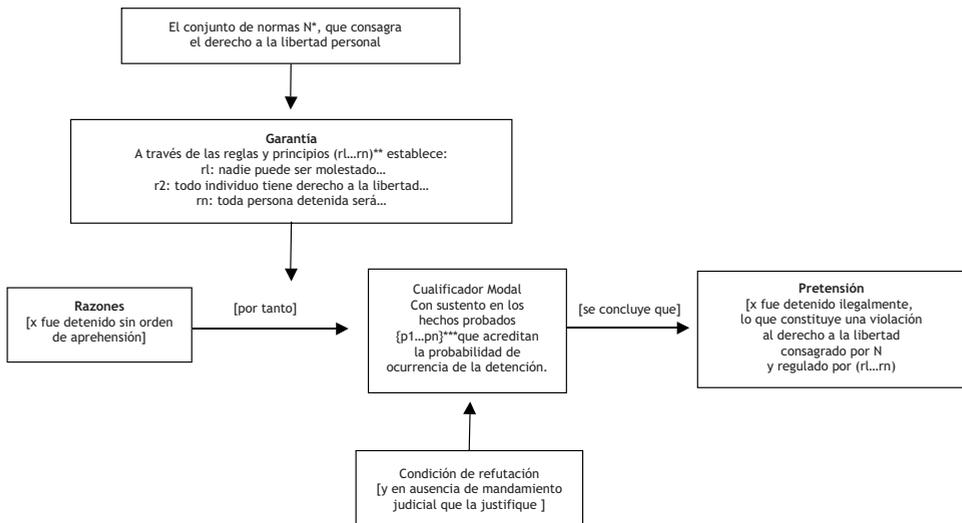
Al aplicar este esquema a un ejemplo concreto, tendríamos algo como lo que se muestra en el esquema 4.

Como puede apreciarse, el argumento contiene la totalidad de los elementos tomados en cuenta durante la investigación, articulados de tal modo que producen en la o el lector la convicción de que la conclusión a la que se llega está debidamente fundada (en las normas) y motivada (en los hechos probados). La argumentación puede hacerse de este modo, procediendo con cada uno de los hechos probados, de manera que se obtiene una estructura argumentativa básica del tipo:

El hecho  $x$  contraviene la norma  $y$ ; en consecuencia, el hecho  $x$  constituye una violación al derecho humano  $z$ .

Esta estructura básica se encadena a otras derivadas del resto de los hechos investigados, lo cual constituirá en su conjunto la argumentación del caso.

**Esquema 4. Ejemplo de argumento básico**



Donde:

- \* N es el conjunto de las normas en las cuales se establece y protege el derecho a la libertad personal, es decir: N=CPEUM, PIDCP, CADH, CDN, C169PIT, CIPDTTMF, CCTTPCID, CIPST, CIDFP, LFDO, LADF, LNMRSS, CPPDF, CPDF.
- \*\* {rl...rn} está conformado por la totalidad de los artículos contenidos en cada una de las normas de N.
- \*\*\* {p1...pn} es el conjunto de los hechos probados que acreditan que la detención ocurrió.

## *Conclusión del procedimiento y productos*

Una vez llegado a este punto, la o el visitador responsable de la investigación ha concluido la fase de investigación. El producto de esta fase son los insumos que se requieren para la redacción del acuerdo de conclusión. La o el visitador adjunto deberá hacer del conocimiento de su superior la decisión tomada en el caso y presentarle los siguientes elementos para su revisión:

- Hipótesis de investigación.
- Hechos presumidos.
- Hechos probados y procedimiento de prueba.
- Marco jurídico.
- Argumentación y decisión.

Si la o el superior autoriza estos elementos, podrá pasarse al procedimiento siguiente.



## vi. Conclusión

### *Objetivo*

El procedimiento de conclusión tiene por finalidad verter en un documento el resultado de la investigación. Se trata de organizar la información en un formato accesible cuya finalidad es generar en la o el lector la convicción de que la decisión a la que llegó la o el visitador adjunto se sostiene desde la presentación de la queja hasta el momento en que se decidió dar por terminada la investigación.

### *Fases generales del procedimiento*

El procedimiento incluye la redacción del acuerdo de conclusión que recoge la resolución, así como la redacción y las notificaciones de éste a la persona peticionaria y a las autoridades involucradas en la queja.

### *Preliminares*

El procedimiento de conclusión presupone que la investigación se ha realizado en su totalidad y, en consecuencia, que la o el visitador adjunto dispone de la información necesaria, tal como ha sido organizada en la argumentación del caso, para ser precipitada en el acuerdo.

## Características generales del acuerdo de conclusión

En lo general, los acuerdos de conclusión poseen una estructura que depende de la lógica con la que se presenta, ya argumentada, la información del caso. La redacción de los acuerdos debe ser ágil y contener sólo la información necesaria, de manera que no se reproduzca información que ya se encuentra en el expediente y a la que simplemente basta con remitir a él. En el capítulo anterior se hizo referencia al modelo de argumentación de Toulmin, que es de gran ayuda en la elaboración de los razonamientos necesarios para organizar la información de la investigación. Con el fin de precipitar esa información en un documento como el que aquí se propone, es de utilidad también atender algunas reglas del discurso práctico general que facilitan la organización de dicha información en un texto escrito. Con base en Habermas y Alexy, una adecuación de esas reglas puede consultarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 10.** Reglas del discurso práctico general de Habermas/Alexy

<p>Coherencia</p>	<p>La o el visitador debe cuidar la coherencia lógica, inferencial y narrativa de sus argumentos, de modo que nada de lo que sea escrito contradiga sin razón a los argumentos esgrimidos en otra parte del propio texto.</p>	<p>Supóngase que en el texto de una Recomendación aparecen los siguientes párrafos:  <i>"2. Prueba de hechos</i>                      Del análisis de la evidencia resulta incontrovertible que los custodios asignados a la vigilancia de ese dormitorio golpearon al interno hasta que éste perdió el conocimiento.  <i>4. Fundamentación</i>                      Sin embargo, no es posible acreditar la violación porque no es posible afirmar que personal de esa institución penitenciaria haya golpeado al interno."                      Como resulta obvio, el discurso no tiene coherencia.</p>
<p>Sinceridad</p>	<p>La o el visitador debe tener razones suficientes para esgrimir sus argumentos, por lo tanto, confía en ellos y no los sostiene por conveniencia, intereses ajenos o por sumisión.</p>	<p>Se trata de evitar casos como el siguiente:                      "Yo tengo la convicción probada de que en efecto hay una violación al derecho a la seguridad jurídica del peticionario, pero como el director de área simplemente cree que no, voy a cambiar mi conclusión."                      La o el visitador del ejemplo está faltando a la regla de sinceridad, por sumisión a su jefe.</p>

**Cuadro 10.** Reglas del discurso práctico general de Habermas/Alexy (*continuación*)

<p>Universalidad racional</p>	<p>En todos los casos en que un conjunto dado de razones permita sostener un determinado argumento, la o el visitador deberá sostener el mismo argumento siempre que se den esas razones.</p>	<p>Supóngase que en un caso precedente las razones <i>r1</i>, <i>r2</i> y <i>r3</i> decidieron su conclusión por Recomendación y que ahora se tiene otro caso en el que se presentan de nuevo las razones <i>r1</i>, <i>r2</i> y <i>r3</i>. La regla de universalidad racional implicaría que este caso se concluyera también por Recomendación.</p>
<p>Universalidad valorativa</p>	<p>En todos los casos en que un conjunto de juicios de valor o de deber permita justificar un determinado argumento, la o el visitador deberá sostener la misma justificación siempre que se den esos juicios de valor o de deber.</p>	<p>Supóngase ahora que en un caso una o un visitador considera que un acto de irrupción en un templo de culto religioso diferente al que él o ella profesa no es una violación al derecho a la libertad de culto. Si la situación se repitiera ahora en un templo de culto de la religión que la o el visitador profesa, tendría que considerarse también como no violatorio.</p>
<p>Uso común del lenguaje</p>	<p>La o el visitador debe evitar el uso de expresiones que en un contexto tienen un significado dado, con otro distinto.</p>	<p>La palabra <i>remisión</i>, por ejemplo, en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos tiene una connotación que hace referencia a la necesidad de desjudicializar recurriendo a mecanismos de resolución alternativa de conflictos, en el derecho penitenciario hace referencia a la terminación de la pena, y en el campo del lenguaje común se denota en la acción de enviar. Si existe la posibilidad de confusión y no se aclara el contexto en el cual se está usando la palabra, se viola la regla de uso común del lenguaje.</p>
<p>Fundamentación</p>	<p>La o el visitador se hace cargo de todas y cada una de las afirmaciones que realiza, en la medida en que es capaz de fundamentarlas, según corresponda, en la prueba empírica de los hechos o en el respaldo y garantía que brindan las normas.</p>	<p>La frase “la intención de expropiar se enmarca claramente en la política criminal de la ciudad” carece de fundamento si no se afirma que ello deriva, por ejemplo, “de las declaraciones realizadas por el jefe de gobierno” en ese sentido.</p>
<p>Carga de la argumentación</p>	<p>La o el visitador se obliga a contrargumentar los argumentos contrarios a (o condiciones de refutación de) los esgrimidos por ésta o éste. Además, si inserta un tema que no forma parte de la discusión que se realiza en la investigación, está obligada u obligado a dar las razones por las que lo hace.</p>	<p>En los casos en que la evidencia, la doctrina o alguna otra fuente contradigan la convicción de una o un visitador sobre determinado asunto, éste o éste se verá obligado a contrargumentar si tiene razones suficientes para sostener tal convicción. Por otro lado, si una o un visitador decidiera, por ejemplo, alterar el curso argumentativo en una Recomendación, dada la aparición de argumentos supervinientes deberá hacerse cargo de justificarlo.</p>

Con base en esas reglas como criterio de validez sobre la estructura del acuerdo, el diseño del formato general para un acuerdo de conclusión debe considerar indefectiblemente los siguientes apartados:

- I. Identificación y proemio.
- II. Antecedentes.
- III. Hechos presuntamente violatorios.
- IV. Acciones realizadas para la investigación de la queja.
- V. Análisis y observaciones.
- VI. Conclusión.

La *identificación* refiere al logotipo de la CDHDF así como al encabezado, donde se escribe la identificación de la visitaduría que emite el acuerdo, la identificación propiamente dicha del documento y el número de expediente al que éste se refiere. El *proemio* narra quién decide el acuerdo, la identidad de la persona peticionaria y el fundamento de esa decisión.

Con la finalidad de mostrar cada una de las partes del acuerdo, en el cuadro 11 se muestra un ejemplo que usa como soporte el formato real de un acuerdo de conclusión.

#### PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES DE LAS PERSONAS PETICIONARIAS Y AGRAVIADAS

De conformidad con el artículo 13 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, los entes públicos establecerán medidas de seguridad técnica y organizativa para garantizar la confidencialidad e integridad de los datos personales que posean.

Con la finalidad de preservar el pleno ejercicio de los derechos tutelados en la citada ley, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 51 de la LCDHDF y 10 del RICDHF, las visitadurías generales elaboran una versión pública del acuerdo de conclusión, en el cual se eliminarán todos los datos personales de las personas peticionarias y agraviadas con el fin de evitar que éstos puedan ser difundidos o utilizados para una finalidad contraria a la ley o a la moral o, en su caso, puedan ser utilizados para finalidades distintas o incompatibles con aquellas que motivaron su obtención.

## Cuadro 11. Acuerdo de conclusión<sup>24</sup>



PRIMERA VISITADURÍA  
Acuerdo de conclusión  
EXP. CDHDF/121/07/TLAL/D7582-III

El primer visitador general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 24 fracción VII de su propia Ley, y 122 de su Reglamento Interno,

-----ACORDÓ-----  
-----  
--

Tener por atendida la queja presentada por el señor Luis Maya Tank, en virtud de que del expediente de queja se desprende lo siguiente:

I. Antecedentes

(Esta parte consigna una síntesis de la queja, en la cual debe contenerse sólo lo más relevante para entender el problema. No es necesario ni recomendable transcribir la queja de la o el peticionario porque eso le resta claridad al acuerdo)

Con fecha 18 de abril de 2007 se recibió en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la queja telefónica del señor Luis Maya Tank, para denunciar que la titular del Juzgado Cívico ABC-02 lo citó con motivo de una denuncia interpuesta por él mismo contra sus vecinos; no obstante ello, la jueza no sólo no acudió a la audiencia sino que olvidó citar a los presuntos infractores, según ella misma le informó en una ocasión posterior en la que acudió a buscarla nuevamente.

De la queja presentada por el peticionario se presumen los siguientes

II. Hechos

(En este apartado deben consignarse, de un modo sucinto, y de preferencia con base en el catálogo, los hechos que se presumen como violatorios de derechos humanos)

- Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable.

III. Acciones realizadas para la investigación de la queja

(En este apartado deben narrarse, también de modo sucinto, las diligencias realizadas por la o el visitador responsable del caso)

- El 20 de abril el peticionario acudió a la Comisión a ratificar su queja.
- El 21 del mismo mes y año el visitador adjunto responsable de la investigación se comunicó vía telefónica con la jueza cívica imputada para informarle de la queja y conminarla a que diera la atención debida y respetuosa al

<sup>24</sup> Para distinguir la información canónica se han utilizado negritas, la explicación de cada apartado irá entre paréntesis y los textos a manera de ejemplo irán en un puntaje menor.

petionario y para que le ofreciera una disculpa privada. Consta en el acta respectiva que la señora jueza aceptó su omisión y accedió a convocar a audiencia a todos los involucrados en un plazo no mayor de cinco días hábiles e incluso, previo a la audiencia, accedió también a disculparse en privado con el petionario.

- Como consta en acta circunstanciada, el mismo día, horas más tarde, el visitador se comunicó con el petionario para hacerle saber del compromiso de la jueza.
- Con fecha 29 de abril, el visitador responsable se comunicó vía telefónica con la jueza para verificar la fecha de la audiencia. La juzgadora informó que había convocado a la audiencia para esa misma tarde y que ya había girado los citatorios respectivos, de los cuales hizo llegar una copia por fax a este organismo.
- El 30 de abril, el visitador adjunto se comunicó telefónicamente con el petionario para verificar si la audiencia se llevó a cabo y si la jueza se disculpó por su comportamiento previo. El petionario informó que, en efecto, la audiencia se llevó a cabo con presencia de todos los involucrados y que, antes de dar inicio, la jueza le llamó en privado a su oficina para ofrecerle una disculpa, que el petionario aceptó.

#### IV. Análisis y observaciones

(Este apartado consigna los resultados, las consideraciones y los argumentos que se derivan de las acciones realizadas y que sostendrán la decisión)

La juzgadora aceptó los hechos narrados por el petionario, lo que acredita su ocurrencia; sin embargo, como resultado de las gestiones realizadas por este organismo, la autoridad subsanó la omisión y ofreció disculpas al petionario, lo que resolvió el problema señalado en la queja, dejando plenamente satisfecho al petionario.

#### V. Conclusión

(Finalmente, el acuerdo consigna la causal de conclusión y el fundamento legal. Además, ordena el turno del expediente al archivo y señala la fecha de elaboración del acuerdo, así como la firma de la o el visitador general)

En consecuencia, con fundamento en el artículo 121, fracción I, del Reglamento Interno de esta Comisión, se concluye el expediente por haberse resuelto durante el trámite.

Túrnese el expediente al archivo

México, D. F., a 2 de mayo de 2007

El primer visitador general  
(firma)

## *Causales de conclusión*

Las casuales y las condiciones de uso de cada una de ellas son las siguientes:

### SOLUCIÓN DURANTE EL TRÁMITE

Una de las causales para concluir el procedimiento de investigación de un expediente de queja es por haberse solucionado durante el trámite, la cual está prevista en el artículo 121, fracción I, del RICDHDF. Esta causal de conclusión se aplica en los siguientes supuestos:

## Atención inmediata

Este supuesto contempla un análisis en aquellas quejas donde la gravedad de la violación a derechos humanos que se denunció es mínima pero en las cuales, debido a la naturaleza del hecho presuntamente violatorio a derechos humanos, es necesario gestionar vía telefónica para la confirmación del hecho señalado (en algunos casos esto no se logra, pero de las circunstancias se deduce que sí ocurrió la violación); así como tramitar a través de oficios la atención de la autoridad para resolver el conflicto que se planteó. El objetivo de este procedimiento es que el plazo para resolver de manera satisfactoria el requerimiento de las y los peticionarios sea breve, siguiendo el espíritu del artículo 5 de la LCDHDF.

Los siguientes son ejemplos de los casos que se atienden con base en este esquema: retraso injustificado en la emisión de un peritaje, negativa para citar a las y los testigos de los hechos, o negativa para notificar debidamente la determinación de una averiguación previa.

En la atención de los casos bajo este supuesto se conjuntan diversos factores para que el problema se resuelva: la intervención de la CDHDF, la comunicación con la autoridad presuntamente responsable para exponerle el caso y proponerle su solución mediante la realización de determinadas gestiones, y/o la participación de las personas peticionarias y/o agraviadas con quienes se tendrá comunicación para que conozcan la gestión realizada, el resultado y, en su caso, la confirmación del cumplimiento a la solución inmediata. Para ello regularmente se elaboran dos oficios: uno dirigido a la autoridad con la cual se llegó a un acuerdo y otro dirigido a la o el peticionario. Asimismo, se solicita a la autoridad que en un plazo breve informe sobre los resultados de las gestiones realizadas, con el fin de concluir en definitiva el expediente de queja.

En caso de los temas relacionados con la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco de la seguridad ciudadana, se busca solucionar las problemáticas que tienen un planteamiento sencillo y que no requieren mayor información por parte de la autoridad. Ello se hace a través de una reunión en la cual esté presente la persona presunta agraviada y donde se acuerden soluciones que permitan atender la queja.

## Propuesta de conciliación no formal

Este supuesto, al igual que el anterior, aplica cuando los hechos de queja no reflejan violaciones graves a derechos humanos y existe la posibilidad de que, mediante la intervención directa e inmediata de la CDHDF con la autoridad responsable, el problema planteado por la o el peticionario se resuelva de manera pronta y expedita.

Asimismo, consiste en un acuerdo celebrado entre la parte agraviada y la autoridad señalada como presunta responsable de la violación a derechos humanos, en el cual la autoridad adquiere la obligación de llevar a cabo gestiones o actividades tendientes a restituir a la o el agraviado el goce de su derecho. En algunos casos, ésta o éste también debe obligarse a realizar un acto o abstenerse de ejecutarlo.

La aplicación de este criterio ocurre en situaciones como las siguientes: la negativa o retraso para expedir copias, la negativa para atender a la persona peticionaria, e incluso en aquellos casos en que la autoridad se negó a recabar la denuncia de alguna persona e iniciar la averiguación previa correspondiente.

En ellos, la o el visitador adjunto realiza gestiones tendientes a lograr la atención y/o solución del problema que se expuso, entrando en contacto inmediato con la autoridad responsable, acudiendo personalmente ante ella o celebrando mesa de trabajo, en muchas ocasiones en compañía de la o el peticionario, para dialogar y resolver la situación; una vez que se logró subsanar la omisión, se procede a concluir el expediente. Asimismo, la o el visitador adjunto encargado del asunto solicita a la persona peticionaria y/o agraviada que externe su decisión de aceptar el procedimiento.

Cuando se llevan a cabo las mesas de trabajo con las víctimas y las autoridades, se hacen planteamientos generales que abarcan los siguientes puntos:

1. Se desarrolla brevemente una relatoría de los hechos de la queja para asegurarse que todas las partes tengan en claro cuál es el problema, lo cual permitirá plantear la solución.
2. Se menciona cuáles son los derechos fundamentales que le han sido vulnerados a la persona agraviada y su fundamento jurídico a nivel local, nacional e internacional.

3. Con el propósito de mantener la diplomacia en la reunión y provocar que la autoridad no se cierre al diálogo, se le hace un breve reconocimiento de las acciones positivas que haya realizado, ya sea en términos generales o, en su defecto, en relación con el caso planteado.
4. Se ven las posibles soluciones que proceden conforme a derecho, bajo la premisa de que, al llevarlas a cabo, no solamente gana la persona agraviada sino también la propia autoridad.
5. Se construye entre persona agraviada, la autoridad y la CDHDF la solución que mejor beneficie a la partes.

Es importante mencionar que estas reuniones siempre se llevan a cabo bajo un constante recordatorio a la autoridad responsable que los derechos económicos, sociales y culturales no son susceptibles de que se postergue su cumplimiento.

### Procedencia de la solución durante el trámite

Algunas quejas que se reciben en principio sólo están acotadas a una acción u omisión relacionada con alguna presunta violación que no es considerada como grave, por lo que pueden atenderse a partir de acciones concretas que permitan la solución del caso. Hay otras que, si bien no están relacionadas con violaciones graves a derechos humanos, narran diversas irregularidades que en ocasiones se atribuyen a diversas autoridades, pero que son susceptibles de solución por las vías establecidas en la LCDHDF y el RICDHDF. Ejemplos de ello son los siguientes:

- Una persona que refiere que no le iniciaron su averiguación previa por simple negativa del servicio, por su condición social, por su pertenencia a un grupo determinado, entre otras.
- Una persona que señala que tramitó una beca de apoyo y que no ha recibido respuesta o la autorización de la beca, a pesar de haber cumplido con determinados requisitos.

Habrán otros casos que impliquen mayores actos u omisiones, por ejemplo, además de la negativa del servicio, que mencionen una mala actitud, la obstaculi-

zación de otros servicios, una inadecuada atención en determinadas áreas de la misma institución, o negativas al derecho de petición, entre otros.

### Acciones para la atención de los casos

De acuerdo con el caso concreto de que se trate, para aterrizar en expedientes que se concluyen por haberse resuelto durante el trámite en general hay diversas acciones que inciden en el resultado.

En un alto porcentaje de expedientes se requiere más de una acción para la solución del asunto. Algunas de las más comunes son: comunicación tanto con autoridades como con las personas peticionarias y/o agraviadas, que puede ser por separado y en muchos casos en conjunto; envío de oficios que pueden vincular medidas precautorias, solicitudes de información o donde se pide colaboración para consultar algún expediente u obtener información; visitas a lugares en donde se ubican las víctimas (albergues, centros de detención o lugares en donde es necesario hacer inspecciones) o a sitios donde se encuentran las y los servidores públicos involucrados y autoridades colaboradoras con la atención del caso; obtención de diversas pruebas; reuniones interinstitucionales con la intención de buscar alternativas de solución estructural para determinada temática, independientemente de los números de quejas; y confirmación de que los motivos de queja están atendidos.

Procede la solución durante el trámite en los casos en que la CDHDF acredita la violación al derecho humano reclamada por la o el peticionario y/o agraviado, siempre que esta vulneración no se refiera a los derechos a la integridad o libertad personales. Cuando, en la fase de investigación de la queja, el problema planteado se resuelva de manera satisfactoria para las y los agraviados, se procede a concluir el expediente por haberse resuelto durante el trámite, por ejemplo:

- Cuando se acredita la violación a derechos humanos, pero ésta no es grave, no causó grandes afectaciones a las personas que acudieron ante la CDHDF y se requirió la radicación de un procedimiento administrativo o penal contra las y los servidores públicos responsables, el expediente puede concluirse por la causal señalada, e incluir los procedimientos que se iniciaron en el Programa de Seguimiento de Procedimientos Administra-

tivos de Responsabilidad Derivados de Expedientes de Queja Concluidos de esta Comisión.

- Cuando el procedimiento administrativo se radica en la visitaduría general, por ser una investigación previa, no se incluye de manera inmediata en el Programa y se espera que la autoridad informe sobre la radicación del procedimiento administrativo disciplinario para incluirlo en este programa.
- Cuando se trate de averiguaciones previas iniciadas en la Fiscalía Central para Servidores Públicos, se podrán incorporar al Programa desde el inicio de éstas.

Por otra parte, en aquellas ocasiones en que se busca esclarecer los hechos que generan agravios, se ve la necesidad de solicitar información a la autoridad para obtener un panorama completo de la queja y, sobre todo, con el objeto de tener pruebas que permitan diseñar junto con la persona agraviada las soluciones respectivas.

### **Efectos de la solución durante el trámite**

La atención y solución de expedientes de queja bajo esta modalidad tiene los efectos siguientes:

- a) La persona agraviada es restituida en el goce de los derechos humanos que le conculcó la autoridad responsable.
- b) Constituye la materialización de la defensa de los derechos humanos, por lo tanto también el mayor fruto del trabajo de la o el visitador adjunto.
- c) Se traduce en el trabajo sustantivo de mayor importancia para las visitadurías generales.

### **Gestiones o actividades que han realizado las autoridades responsables para atender casos por solución durante el trámite**

- a) En el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF):
  - Inicio de averiguación previa directa.
  - Otorgamiento de copia de la averiguación previa.

- Facilitar el acceso de la persona presuntamente agraviada (en su calidad de víctima o probable responsable) al expediente de averiguación previa.
- Recibir las pruebas ofrecidas por la persona agraviada (en su calidad de víctima o probable responsable).
- Acordar peticiones formuladas por la persona agraviada (en su calidad de víctima o probable responsable).
- Proporcionar asesoría jurídica a la víctima de delito.
- Brindar atención psicológica a las víctimas de delito.
- Proponer el caso de la víctima de delito para el otorgamiento de apoyo económico.
- Brindar respuesta a escritos de la persona presuntamente agraviada.
- Instruir a sus servidoras y servidores públicos para que se abstengan de cometer actos de molestia injustificados en contra de la persona presuntamente agraviada.

b) En cuanto a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF):

- Recibir queja de la persona presuntamente agraviada para la investigación de la conducta de la o el servidor público presuntamente responsable.
- Facilitar el acceso de la persona agraviada a los álbumes fotográficos del personal de la SSPDF.
- Brindar respuesta a escritos de la persona agraviada.
- Proporcionar protección a las personas agraviadas mediante el programa de visitas domiciliarias.
- Respetar la dignidad y honra de los policías agraviados.
- Salvaguardar la integridad de los policías agraviados.
- Instruir a sus servidoras y servidores públicos para que se abstengan de cometer actos de molestia injustificados en contra la persona presuntamente agraviada.

### **Propuesta de conciliación (acuerdo conciliatorio) formal aceptada y cumplida**

Cuando, una vez agotada la investigación, se haya comprobado la violación a derechos humanos, pero la gravedad de ésta no sea alta como para ameritar una

Recomendación, se enviará a la autoridad una propuesta de conciliación en la cual se planteará la forma en que habrá de restituirse a la persona agraviada en el goce de sus derechos y, en su caso, se deban tomar las medidas que correspondan contra las y los servidores públicos que hayan cometido dicha violación a derechos humanos.

Si la autoridad acepta la propuesta o acuerdo conciliatorio, se procederá a concluir el expediente, con la salvedad de que éste permanecerá en constante seguimiento para verificar el grado de avance en el cumplimiento del acuerdo conciliatorio celebrado, hasta su total resolución.

## INCOMPETENCIA

Esta causal refiere a los casos en que los hechos de la queja no son competencia de la Comisión. En la mayoría de ellos esto se determina durante la calificación, aunque existe la posibilidad de que tal decisión se tome durante la fase de investigación. Los argumentos para valorar la competencia fueron ya esgrimidos en el apartado Parámetros para valorar la competencia de la Comisión en los ámbitos laboral y jurisdiccional, en el capítulo III;<sup>25</sup> sin embargo, vale agregar que la redacción de la fracción II del artículo 121 del RICDHDF, donde se contiene esta causal, añade que en estos casos la o el visitador estará obligado a orientar a la o el peticionario para que acuda al organismo o a instancias que sí son competentes para atender su queja.

## HECHOS NO VIOLATORIOS DE DERECHOS HUMANOS

En la exposición del procedimiento de investigación existe la posibilidad de que los hechos hayan ocurrido, pero que éstos no estén comprendidos constitutiva ni regulativamente en alguna norma de derechos humanos. En los casos en que existe total certeza de que los hechos son no violatorios de algún derecho humano, la causal de conclusión que corresponderá es la contenida en la fracción III del artículo 121 del RICDHDF.

---

<sup>25</sup> *Vide supra*, p. 78.

## IMPROCEDENCIA

Al igual que la incompetencia, la causal de improcedencia suele ser determinada durante la fase de calificación;<sup>26</sup> sin embargo, con frecuencia se detectan casos en que puede actualizarse algún supuesto de improcedencia una vez iniciada la investigación, por ejemplo, cuando se presume una violación al derecho de petición y al investigar se detecta que no se ha cumplido el plazo que la ley concede a la autoridad para responder a la persona peticionaria. En estos casos, el acuerdo de conclusión tendrá que argumentar claramente las razones por las que se determina esta causal, deberá consignar la orientación brindada a la o el peticionario y señalar que, atendiendo al ejemplo, si la solicitud o petición no hubiese sido atendida una vez cumplido el plazo de ley, la Comisión le recibirá para que sea levantada una nueva queja.

## DESISTIMIENTO DE LA PERSONA PETICIONARIA

La figura del desistimiento reconoce el derecho de la o el peticionario a decidir, de acuerdo con sus intereses, si desea continuar o no con la investigación. Las razones por las cuales la persona peticionaria toma esa decisión no son motivo de juicio por parte de la Comisión, siempre que ello sea una expresión legítima de su voluntad y siempre que, desde luego, la decisión no se tome porque la persona se ha cansado o decepcionado de una actuación inadecuada de la o el visitador adjunto que lleva su caso.

Por una parte, la expresión legítima de la voluntad de la o el peticionario como fundamento de su decisión debe ser considerada al descartar cualquier posibilidad de que la verdadera razón tenga que ver con alguna presión de la autoridad para que así lo haga. Con cierta frecuencia se han dado casos en que las o los peticionarios afirman que ya no desean que su queja se siga investigando e incluso ellos mismos, o en otras ocasiones la misma autoridad imputada, presentan escritos firmados por la o el peticionario, y con copia de su identificación oficial, en donde se expone la decisión de desistirse. Esos casos ameritan atención y una labor extraordinaria para determinar si la decisión es libre o no. De entrada,

---

<sup>26</sup> *Vide supra*, p. 78.

los escritos, aunque sean autógrafos y con foto, no deben ser tenidos en cuenta como criterio para concluir un asunto por desistimiento; ésa es una práctica que debe desalentarse en peticionarios, peticionarias y autoridades.

Por otra parte, cualquier indicio que sugiera que la decisión está influida por la angustia –que es un temor sin objeto– o algún temor concreto debido a situaciones potencial o realmente amenazantes para la integridad personal de la o el peticionario tampoco será motivo para cerrar el caso mediante esta causal. Es obligación de la o el visitador adjunto y, de ser el caso, de sus superiores otorgar seguridades a la persona peticionaria y buscar protegerla para que la investigación pueda continuar y la violación sea denunciada. Si, a pesar de las precauciones y garantías solicitadas o asumidas por la Comisión, se percibe fundadamente una razón para no continuar con la investigación, la causal aplicable será la contenida en la fracción XIII del artículo 121 del RICDHDF, la cual fue incorporada en la reforma de diciembre de 2007 para justificar el cierre de la investigación por razones de protección de la persona peticionaria.

Además, la posibilidad de que el desistimiento sea alentado pasiva o activamente por las y los visitadores de la Comisión constituye una falta grave que atenta contra los principios que rigen la actuación ética y profesional del personal de este organismo. Por ello, las y los directores y subdirectores, y en su caso las y los visitadores generales, deberán verificar que ello no ocurra; de ser así, habrán de operarse los correctivos necesarios para que la persona peticionaria sea debidamente atendida por otra u otro visitador adjunto en caso de ser necesario.

Si el desistimiento no se debe a cualquiera de los casos anteriormente expuestos, las razones para hacerlo pertenecen a quien toma la decisión y la Comisión deberá respetarlas. Por ello, el acuerdo no debe reflejar las razones del desistimiento sino la ausencia de circunstancias que afecten la voluntad de la persona peticionaria para pedir que este organismo continúe con la investigación de su queja.

Si la decisión de desistirse fuera comunicada por la persona peticionaria mediante vía telefónica, y en el supuesto de que se hubiese comprobado con diligencia y exhaustividad que no existen razones para presumir que ello es producto de circunstancias que afectan su voluntad, no hay impedimento legal para que esa decisión se haga constar en un acta circunstanciada, sin necesidad de que la o el peticionario comparezca personalmente ante la Comisión.

De hecho, es presumible que si no desea continuar con el trámite de su queja no se presente sólo para desistirse. Sin embargo, siempre que sea factible –por ejemplo, en los casos en que quien se desiste está privado de la libertad–, es importante que la o el visitador adjunto acuda ante la o el peticionario para que personalmente ésta o éste le exprese su decisión.

#### FALTA DE INTERÉS DE LA PERSONA PETICIONARIA

Mientras que el desistimiento es expreso, la falta de interés refleja una situación en que la persona peticionaria abandona, o por lo menos deja de acompañar, la investigación que realiza la Comisión sobre su queja. La denominada *falta de interés de la o el peticionario* también se refiere a una de las causales que operan como resultado de la intervención que realizan las y los visitadores adjuntos desde el principio de la investigación e incluso durante la calificación. Las hipótesis y los recursos con los que se cuenta para documentar la falta de interés se han planteado ya en el apartado Aplicación de los principios de exhaustividad, debida diligencia y oportunidad en los casos de quejas con hechos poco claros o ambiguos y de quejas recibidas por medios distintos a la comparecencia personal de la persona peticionaria, en el capítulo III.<sup>27</sup>

Cabe señalar que esta causal de conclusión no es aplicable en casos de violaciones graves a derechos humanos, sobre todo tratándose de tortura, la cual es una forma agravada de violación al derecho a la integridad personal y una práctica que lamentablemente continúa siendo común en nuestro país. En virtud de lo anterior, este organismo tiene la convicción que deben agotarse todas las líneas de investigación para, en su caso, acreditar o desvirtuar hechos que revistan esa gravedad.

Lo anterior está en concordancia con lo señalado en el Acuerdo del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal del 11 de octubre de 2007, en el cual se planteó la necesidad de tener una respuesta integral y eficaz para atender la problemática de la tortura. Esto ha implicado diversos niveles de reorganización al interior de la CDHDF, tanto en la investigación y conclusión de la queja como en la creación de la Cuarta Visitaduría General para atender de forma específica las quejas que refieran este tipo de problemática.

---

<sup>27</sup> Vide supra, p. 71.

## CUMPLIMIENTO A LAS MEDIDAS CONCILIATORIAS

De acuerdo con la LCDHDF, las y los visitadores adjuntos deben procurar la conciliación entre la autoridad y la persona peticionaria como objetivo privilegiado para la solución de la problemática que fundamenta la queja. En un primer momento, antes de iniciada la investigación este fin es perseguido de manera informal, tal como ya ha sido expuesto. No obstante, hay casos en los cuales se formaliza una conciliación durante la fase final de la investigación. Los compromisos a los que llegan las partes quedan establecidos por escrito en un documento independiente del acuerdo de conclusión en el que se exponen, junto con los antecedentes del caso, los hechos violatorios, las razones para recurrir a la conciliación y los criterios para evaluar su cumplimiento.

Cabe señalar que esta causal *sólo puede ser empleada* para concluir el expediente en los casos en que la *conciliación ya se dio por cumplida*, y no cuando es firmada, como solía realizarse anteriormente.

Como se ha dicho, y de la manera en que ocurre con las recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad, es necesario tener claro que el documento de conciliación y el acuerdo de conclusión son diferentes. El primero lo firman las partes, es decir, la autoridad y la o el peticionario, con la CDHDF como testigo; mientras que el segundo es firmado por la o el visitador general. Asimismo, vale insistir en que el acuerdo de conclusión por esta causal sólo puede emitirse hasta que la conciliación haya sido totalmente cumplida.

Finalmente, es importante no confundir este procedimiento con el de la conciliación previa a la investigación cuya conclusión, de ser favorable para la persona peticionaria, debe considerarse como una solución durante el trámite.

## ACUERDO DE NO RESPONSABILIDAD

El acuerdo de no responsabilidad equivale a una resolución absolutoria y es emitido por la o el presidente de la CDHDF sólo en aquellos casos en que una imputación hecha a una autoridad es incontrovertiblemente falsa. Lo anterior no sólo significa que la Comisión no haya podido probar la ocurrencia del hecho imputado, sino que la prueba de hechos aportada por la autoridad es efectivamente incontrovertible. Ello explica por qué no se emite un acuerdo de no responsabilidad en cada caso en que no sea posible probar una violación a

derechos humanos pues, dadas las reglas de carga de la prueba, la simple ausencia de evidencia no implica por sí sola que la violación no haya ocurrido sino que su probabilidad de ocurrencia es, en todo caso, muy baja.

En esos casos, la evidencia señala una probabilidad cero de ocurrencia del hecho imputado, lo que exige la exoneración de quien, dadas las pruebas, ha sido injustamente acusado de ser una autoridad violadora de derechos humanos.

Como se ha expresado, estos casos deben hacerse del conocimiento de la o el visitador general para que, a su vez, proponga a la o el presidente la firma y emisión del documento respectivo. Éste, como en los casos de Recomendación y conciliación, es independiente del acuerdo de conclusión; el documento de no responsabilidad lo firma la o el presidente mientras que el acuerdo de conclusión por esta causal lo firma la o el visitador general.

## RECOMENDACIÓN

Una de las causales para concluir el procedimiento de investigación de un expediente de queja es por haberse emitido una Recomendación, la cual está prevista en el artículo 121, fracción IX, del RICDHDF. Esta causal de conclusión se aplica una vez agotado lo siguiente:

### Investigación para la Recomendación

El procedimiento de investigación de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos que sustentan una Recomendación se basa en la hipótesis de trabajo, mediante la cual se determinan los elementos de prueba que se requiere recolectar así como el perfil y las líneas de la investigación.

Existen expedientes de queja en los cuales, a partir de la calificación de los hechos que la motivaron, se tiene la convicción de que la investigación necesariamente terminará con la emisión de una Recomendación; en otros casos, una vez que se agota la investigación es cuando se comprueba la violación a los derechos humanos y se llega al convencimiento de elaborar el anteproyecto de Recomendación.

En ambos casos, la o el visitador adjunto encargado de la investigación, de manera colegiada con su jefa o jefe de departamento y/o con su subdirectora o subdirector y la o el director de área, analizan las evidencias con las cuales se acreditan las violaciones a los derechos humanos.

Los temas de mayor incidencia que se reflejan en las recomendaciones que ha formulado la CDHDF se relacionan con tortura y otras violaciones al derecho a la integridad personal, detenciones arbitrarias que realizan elementos de las policías de investigación y preventiva del Distrito Federal, derecho a la libertad y al debido proceso, seguridad humana, violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad, negligencia en la atención médica y seguridad jurídica, entre otros.

### Propuesta para la elaboración del anteproyecto de Recomendación

Una vez agotado lo anterior, la o el director de área le propone a la o el titular de la visitaduría la elaboración del anteproyecto de Recomendación. Ésta o éste evaluará la pertinencia de iniciar dicho documento y acordará con la o el presidente de la CDHDF la emisión de la Recomendación, además de que estará a cargo de dar seguimiento al anteproyecto.

### Etapa de circulación y firma del proyecto de Recomendación

Una vez que la o el titular de la visitaduría general determine que se concluirá la etapa de elaboración del anteproyecto de Recomendación, lo deberá circular entre las y los consejeros y diversas áreas de la Comisión<sup>28</sup> con el fin de que realicen observaciones y comentarios al documento. Éstos serán evaluados por la o el titular de la visitaduría para su incorporación, ya que deben estar relacionados con el contenido y la argumentación del anteproyecto.

Una vez agotada la etapa de circulación, y después de incorporar los comentarios finales, previo acuerdo con la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, el proyecto se enviará a la o el presidente para su firma, quien determinará la fecha de su emisión de conformidad con los criterios de idoneidad, coyuntura y relevancia.

---

<sup>28</sup> Los órganos y las áreas de apoyo que conforman el Programa de Defensa, la Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa, la Consultoría General Jurídica, la Coordinación de Asesores, el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos y la Dirección General de Educación por los Derechos Humanos.

## Impacto de las recomendaciones

En términos generales, el objetivo de los organismos públicos de derechos humanos no debe estar supeditado a la emisión de un número alto de recomendaciones, ya que la emisión de numerosas recomendaciones en un plazo corto generaría que éstas perdieran su eficacia, al volverse documentos cotidianos para la autoridad responsable. Por el contrario, emitir un número reducido de recomendaciones tiene un mayor impacto, lo cual beneficia a las víctimas por el peso moral y político que implica dar a conocer a la opinión pública a la o el autor de una violación a los derechos humanos y, de ser el caso, su actitud de omitir la reparación del daño a la víctima.

La conclusión por Recomendación aplica cuando, como resultado de la investigación, se determina que en efecto existió una violación a los derechos humanos y que, a pesar de las gestiones de la CDHDF y de sus peticiones expresas de colaboración, la autoridad no demuestra a través de acciones concretas su voluntad de devolver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación o de reparar el daño a la víctima de manera satisfactoria. Puede concluirse por esta vía de manera directa o como consecuencia del incumplimiento de una conciliación formal. En este caso, el documento de Recomendación también es independiente del acuerdo de conclusión,<sup>29</sup> ya que éste simplemente consigna que el expediente se concluye porque se ha emitido la Recomendación.

Como en el caso de la no responsabilidad, el documento de Recomendación es firmado por la o el presidente de la Comisión, mientras que el acuerdo de conclusión por esta causal lo firma la o el visitador general.

### NO HAY ELEMENTOS SUFICIENTES PARA ACREDITAR LA VIOLACIÓN

Cuando, a pesar de la investigación, la recolección de evidencia no permite acreditar razonablemente la probabilidad de los hechos violatorios, será necesario concluir el expediente por esta causal. La premisa de este razonamiento es la que ya se ha expresado anteriormente, en el sentido de que si no hay hechos, no hay caso.

---

<sup>29</sup> *Vide infra*, pp. 137-142.

Sin embargo, es muy importante garantizar que la ausencia de hechos no se deba a la ausencia de investigación. Desafortunadamente, el *know how* en algunos organismos públicos de defensa de los derechos humanos ha instaurado una práctica anómala que se sustenta en la llamada vista a la o el peticionario. La acción de *dar vista* garantiza el derecho de la persona peticionaria de conocer el resultado de las gestiones que realiza la Comisión frente a las autoridades, pero esta acción no es única ni tampoco definitiva. No es única ya que es obligación de la o el visitador adjunto permanecer en contacto frecuente con la o el peticionario, de manera que, en todo caso, debe darle vista las veces que sea necesario mostrar el resultado de una gestión. Tampoco es definitiva porque la continuación de la investigación no puede ni debe depender de lo que la persona peticionaria pueda o deba hacer frente a la información de la cual se le entera que procede de la autoridad.

El *know how* y la inercia institucionales han generado una forma de proceder en la cual, ante la respuesta de la autoridad, se solicita a la o el peticionario durante la vista que controvierta la información de aquélla a través de la aportación de mayores datos para poder continuar con la investigación. Debido a que, como es esperable, a la persona peticionaria le resultará altamente difícil allegarse de información que desmienta a la autoridad, la o el visitador adjunto decide que no hay suficientes elementos y, después de dar vista, propone la conclusión del expediente por esta causal; en ocasiones incluso fuerza el acuerdo de la o el peticionario con este proceder, asentándolo por escrito en un acta circunstanciada.

Este procedimiento no sólo es anómalo sino también fraudulento; no es ético ni profesional porque traslada la carga de la prueba a la o el peticionario y sitúa a la CDHDF del lado de la autoridad, lo que subvierte del todo la función y los objetivos de este organismo. Como en situaciones similares, las y los subdirectores, directores y visitadores generales deberán evitar que esto suceda y, en su caso, proceder para que quien actúe de esta forma asuma la responsabilidad que corresponda.

En síntesis, la declaración de la falta de elementos suficientes resulta de un razonamiento vinculado con la prueba de los hechos, el cual debe ser expuesto exhaustivamente en el acuerdo.

## NO ES POSIBLE IDENTIFICAR A LA AUTORIDAD QUE COMETIÓ LA VIOLACIÓN

Aunque es poco frecuente, hay casos en los que de la información recabada no es posible identificar claramente a la autoridad responsable de los hechos narrados en la queja. Situaciones como ésta se presentan, por ejemplo, cuando personas uniformadas golpean a una persona y, dada la ausencia de datos más certeros, no hay posibilidad de establecer si fueron policías locales, policías de algún estado o municipio vecino, policías federales e incluso policías privados. En estos casos la indeterminación de la autoridad no permite acreditar la violación porque, aun cuando los hechos hayan ocurrido, la necesidad de reconducirlos a la responsabilidad de una autoridad es un presupuesto para que, en términos de la ley, se dé una violación a derechos humanos.

## MUERTE DE LA PARTE PETICIONARIA

Esta causal fue incorporada en la reforma del RICDHDF de diciembre de 2007 debido a la necesidad de considerar la lamentable posibilidad de que la o el peticionario fallezca durante la tramitación de su queja. Sin embargo, es importante señalar que *la muerte de la persona peticionaria no es, por sí misma, condición suficiente para cerrar una investigación*; de hecho, siempre que haya condiciones, independientemente de que la persona peticionaria ya no esté presente, la investigación deberá continuarse hasta su determinación. Con ello queda claro que esta causal debe usarse únicamente cuando la presencia vital de la persona peticionaria sea condición *sine qua non* para seguir con la investigación.

## DESISTIMIENTO DEBIDO A NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LA O EL PETICIONARIO

Esta causal también se incorporó en la reforma del RICDHDF de diciembre de 2007, y obedece a la exigencia de tener certeza sobre aquellos casos en que la decisión de la o el peticionario de no seguir adelante con la investigación está influida por una presión externa proveniente del miedo o la angustia motivada por alguna amenaza real o potencial de la autoridad. Con frecuencia, este supuesto se da en situaciones de reclusión, donde las personas internas se encuentran permanentemente en manos de las autoridades, lo que incrementa

su situación de vulnerabilidad; también se presenta cuando el conflicto se da contra agentes de la policía o superiores inmediatos.

Cabe señalar que el principio de debida diligencia exige que la CDHDF actúe lo necesario para garantizar la seguridad de las personas que inician quejas ante ella y que se encuentran en algún supuesto de riesgo. Sin embargo, frente a la imposibilidad material de que esas medidas sean infalibles y siempre que el riesgo sea objetivo e insuperable, la o el visitador adjunto, en acuerdo con la o el director de área, deberá aceptar el desistimiento acudiendo a esta causal, aclarando en el acuerdo que la decisión presume la violación y que el expediente se cierra debido a la incapacidad de la autoridad para garantizar la integridad personal de la persona peticionaria.

### *Consideraciones especiales sobre el procedimiento de conclusión*

#### **PRIMERA: RELACIÓN BIUNÍVOCA ENTRE CAUSAL Y SITUACIÓN DE CONCLUSIÓN**

El RICDHDF ofrece la posibilidad de elegir entre 13 causales de conclusión, cada una de las cuales responde a una situación que justifica que un expediente sea concluido. De su lectura cuidadosa también se desprende que cada una es mutuamente excluyente respecto de las demás, razón por la cual cada una aplica de forma exclusiva para cada una de las situaciones que motivan la conclusión del expediente. De ello se deriva que la o el visitador no podrá combinar las causales; de ser así, se deberá a un error o a que la investigación está mal realizada, pues no es posible argumentar, por ejemplo, que la queja se resolvió durante el trámite y al mismo tiempo que se emitió Recomendación, o que no había elementos para acreditar la violación y al mismo tiempo que no había autoridad –si hay o no elementos sólo es posible determinarlo en la fase de prueba de hechos, mientras que la ausencia de autoridad ya habría sido suficiente para no avanzar siquiera a la fase de colección de evidencia–. Cada causal responde a una y sólo una entre las situaciones que derivan de una investigación (véase cuadro 12).

**Cuadro 12.** Relación biunívoca entre situación y causal de conclusión

Situación	Causal	Momento de emisión
Se resolvió el problema por acción de la o el visitador mientras era investigada la queja.	Solución durante el trámite.	Cualquier momento durante la investigación.
La Comisión no tiene competencia para investigar.	Incompetencia.	Calificación o durante la investigación, al descubrirse o presentarse alguna causal de incompetencia.
Los hechos se acreditan pero no están contenidos en alguna norma protectora de derechos humanos.	Hechos no violatorios de derechos humanos.	Después de realizada la subsunción.
Quejas anónimas y extemporáneas.	Improcedencia.	Calificación o durante la investigación, al descubrirse o presentarse alguna causal de incompetencia.
Decisión voluntaria de la o el peticionario para no continuar con la investigación.	Desistimiento de la o el peticionario.	Cualquier momento durante la investigación.
Decisión voluntaria de la o el peticionario para no ratificar o clarificar la queja.	Falta de interés de la o el peticionario.	Al inicio de la investigación, durante el plazo reglamentario para ratificar o aclarar la queja.
Previa conciliación formalizada.	Cumplimiento a las medidas conciliatorias.	Final de la investigación.
Hechos incontrovertiblemente falsos.	Acuerdo de no responsabilidad.	Final de la investigación.
Violación acreditada a los derechos humanos y falta de acciones de reparación por parte de la autoridad. Incumplimiento de medidas conciliatorias.	Recomendación.	Final de la investigación.
No se acredita la probabilidad de ocurrencia de los hechos.	No hay elementos suficientes para acreditar la violación.	Después de la fase de prueba de hechos y antes de la subsunción.
No hay autoridad a la que pueda imputarse la violación a derechos humanos.	No es posible identificar a la autoridad que cometió la violación.	Inicio de la investigación.
La muerte de la o el peticionario es un obstáculo insuperable para realizar la investigación.	Muerte de la o el peticionario.	Cualquier momento de la investigación.
Necesidad de suspender la investigación para garantizar la integridad personal de la o el agraviado.	Desistimiento debido a necesidades de protección.	Cualquier momento de la investigación.

## SEGUNDA: NECESIDAD DE CONCLUIR POR AUTORIDAD PRESUNTAMENTE VIOLATORIA

Existen situaciones, en realidad muy frecuentes, en las cuales la o el peticionario menciona a más de una autoridad presuntamente violatoria, lo que implica la necesidad de investigar la responsabilidad de cada una de las autoridades que mencionadas en la queja. De ello deriva, a su vez, la importancia de dar cuenta de lo sucedido en cada caso en particular.

Desafortunadamente, la práctica cotidiana ha establecido como una (mala) costumbre el enfocar el acuerdo de conclusión sólo a aquellas autoridades que fueron investigadas de manera principal. Sin embargo, es de elemental transparencia dar cuenta de qué aconteció con las otras autoridades mencionadas en la queja que, por alguna razón, ya no se investigaron. De esta forma, es obligación de la o el visitador adjunto consignar en el acuerdo, desglosando y argumentando según sea necesario, las diligencias practicadas, el análisis respectivo y la determinación que se toma con relación a cada una de las autoridades involucradas en la queja, con el fin de que ello quede asentado en la parte resolutive del acuerdo.

## TERCERA: NECESIDAD DE CONCLUIR POR CADA UNO DE LOS DERECHOS PRESUNTAMENTE VIOLATORIOS

Lo mismo aplica en situaciones en que las personas peticionarias señalan más de un derecho como presuntamente violado. Al igual que en el caso anterior y por las mismas razones, es necesario que la o el visitador adjunto consigne también cómo se investigó, qué consideraciones mereció y cómo se determinó cada derecho mencionado en la queja, de tal modo que ello quede claro en la conclusión del acuerdo, como se ve a continuación:

### 5. Conclusiones

Dados los argumentos esgrimidos en el apartado anterior, en lo que se refiere a la Secretaría de Seguridad Pública se determina la conclusión del expediente por no haberse encontrado elementos suficientes para acreditar la violación. Por su parte, en lo que respecta al titular de la agencia III del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se concluye el expediente por haberse solucionado durante el trámite. Finalmente, en lo que respecta

a la Dirección General de Reclusorios, se determinó emitir la Recomendación 100/2008 por haberse encontrado elementos que acreditan la violación a los derechos humanos del peticionario.

Cabe destacar que la situación que se presenta en las consideraciones segunda y tercera no contradice a la planteada en la primera consideración. De hecho, lo anotado en ésta es válido y necesario también para las otras dos.

## *Notificaciones*

De modo simultáneo a la emisión del acuerdo de conclusión, la o el visitador adjunto debe redactar los oficios mediante los cuales se notifica formalmente a las personas peticionarias y a las autoridades la conclusión del expediente. Naturalmente, si el contacto con la persona peticionaria ha sido frecuente, ésta ya deberá estar al tanto de la determinación que seguramente se le habrá dado a conocer en el momento preciso.

Los oficios de notificación para las y los peticionarios deben contener la información completa sobre el modo en que fue atendida su queja y sobre las razones que fundamentan la conclusión. Es muy importante que el lenguaje utilizado sea llano y transparente, que no contenga términos técnicos e incluso, de ser necesario, que cuente con la información que se requiera para orientar a la o el peticionario sobre futuras acciones con el fin de resolver a cabalidad la problemática que le hizo acudir a la Comisión.

Por su parte, los oficios de notificación para la autoridad deben ser aún más sencillos y, como el caso anterior, deben evitar repetir información que ya está en el acuerdo.

En muchas ocasiones algunas autoridades tienen conocimiento de los casos no como autoridades presuntamente responsables sino a raíz de solicitudes de colaboración con fundamento en los artículos 59 y 61 de la LCDHDF. En estos casos, si bien no es obligatorio notificarles de la conclusión del expediente, se debe valorar, según corresponda, la pertinencia de notificarles.

Los oficios 1 y 2 (cuadros 13 y 14) son ejemplos para formatos de redacción de oficios de notificación de ambos tipos.

## *Fin del procedimiento y productos*

La fase final del procedimiento incluye la firma de los acuerdos de conclusión y de los oficios de notificación, el registro de éstos en la base de datos del Siigesi, y el envío de los expedientes al archivo, donde se ordena y ejecuta el despacho de las notificaciones.

Para la firma, la o el visitador adjunto someterá a revisión de su supervisor –subdirecciones o direcciones de área– el texto de los acuerdos y oficios. La persona que realiza la supervisión está encargada de revisar que los acuerdos estén bien contruidos y argumentados y que los oficios sean claros y bien escritos. De ser necesario que se hagan correcciones, los documentos serán devueltos para esos fines. Si, por el contrario, están bien hechos, se aprueban y se remiten a la o el visitador general para su firma. La o el titular de la visitaduría revisará y, en su caso, regresará los documentos para que sean corregidos.

Una vez firmados, el movimiento de conclusión deberá ser registrado en el Siigesi y los expedientes serán remitidos al archivo. Con esto finaliza el procedimiento de conclusión.

Los productos esperados de este procedimiento son los siguientes:

- Acuerdos de conclusión.
- Oficios de notificación.

Y de ser el caso:

- Documento formal de conciliación.
- Documento de no responsabilidad.
- Recomendación.

### Cuadro 13. Oficio 1. Notificación a las personas peticionarias<sup>30</sup>



SEGUNDA VISITADURÍA

EXP. CDHDF/122/07/GAM/D6765-II

OFICIO: 3-456-07

ASUNTO: SE NOTIFICA ACUERDO DE CONCLUSIÓN

Sra. Sandra Salgado Pérez  
Calle 306, No. 7, Colonia Nueva Atzacualco  
Delegación Gustavo A. Madero  
0742, Distrito Federal  
Tel. 565665665

Apreciable señora Salgado,

Sobre la queja que presentó ante esta Comisión, a la que se asignó el registro que se indica en el rubro, en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 54 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y 123 de su Reglamento Interno, me permito informarle lo siguiente:

1. De acuerdo con su queja, el 11 de agosto de 2007 presentó un escrito ante la Dirección General Jurídica de la delegación Gustavo A. Madero para solicitar información relativa a los requisitos para abrir un establecimiento comercial en el local accesorio a su propiedad.
2. El día 20 del mismo mes y año, un visitador adjunto se comunicó con personal de esa delegación para darles a conocer su queja y solicitarles la información del caso. La licenciada Benita Juárez, coordinadora de atención ciudadana de esa demarcación informó que no se tenía noticia de su petición, pero se comprometió a localizarla y a responderle a la brevedad. En avance, el visitador adjunto envió copia de su solicitud por fax a la licenciada Juárez. De ello se le informó a usted con oportunidad.
3. El 25 de agosto pasado, el visitador se comunicó nuevamente con la licenciada Juárez para preguntarle sobre su petición. La servidora pública informó que no se había localizado su solicitud, probablemente porque fue dirigida a la Dirección General Jurídica y no a la Ventanilla Única, que es la instancia correspondiente; sin embargo, dijo que con la copia faxeada se dio inicio al trámite de respuesta por lo que usted la recibiría en los primeros días de septiembre.
4. El 2 de septiembre se recibió en esta Visitaduría una llamada suya en la que nos hace saber que recibió la respuesta de la autoridad. En ese mismo acto se le informó que, de no existir inconveniente de su parte, el asunto se concluiría por haberse resuelto durante el trámite.

En atención a lo anteriormente expuesto, con fecha 5 de septiembre de 2007, la suscrita, segunda visitadora general de esta Comisión, con fundamento en el artículo 121, fracción I, del Reglamento Interno de este organismo, emitió el acuerdo de conclusión respectivo.

Para cualquier información posterior sobre el acuerdo o sobre el motivo que dio origen a su queja, le ruego comunicarse con la licenciada Ivana Gómez Estrada, quien puede ser localizada de lunes a viernes, entre las 9:00 y las 18:00 horas en el teléfono 52-29-56-00, ext. 1545.

Reciba un cordial saludo.

Atentamente  
La segunda visitadora general

<sup>30</sup> Para distinguir la información canónica se han utilizado negritas, y los textos a manera de ejemplo irán en un puntaje menor.

## Cuadro 14. Oficio 2. Notificación a la autoridad<sup>31</sup>



SEGUNDA VISITADURÍA

EXP. CDHDF/122/07/GAM/D6765-II

OFICIO: 3-457-07

ASUNTO: SE NOTIFICA ACUERDO DE CONCLUSIÓN

Lic. Benita Juárez Díaz  
Directora de Atención Ciudadana de la  
Delegación Gustavo A. Madero

Señora directora,

Con fundamento en los artículos 121, fracción I, y 123 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, le notifico que en la queja citada al rubro, presentada por la señora Sandra Salgado Pérez ante esta Comisión se dictó el acuerdo que da por concluido el expediente, por haberse solucionado durante el trámite. Este organismo público autónomo reconoce y agradece su atención para la solución de la queja.

Reciba un saludo cordial.

Atentamente  
La segunda visitadora general

---

<sup>31</sup> *Idem.*



# ANEXOS



## Anexo 1

### *Protocolo para la redacción de Recomendaciones*

Como ya quedó señalado, se decide elaborar una Recomendación cuando de la investigación resulta en efecto una violación a derechos humanos. Esta decisión se toma también en los casos en que se ha formalizado una conciliación y ésta es incumplida.

Los criterios de investigación de las quejas están estrechamente relacionados con los que se requieren para informar sus resultados; por lo tanto, una Recomendación depende de los criterios con los que se planea y desarrolla la investigación de la queja. De esta manera, el formato de una Recomendación constituye más bien un protocolo –un conjunto de reglas– que, para ser coherente, debe guardar relación con los procedimientos de la investigación. En atención a lo anterior, resulta pertinente una estructura que no sólo constituya el recipiente en el cual se depositan los resultados de la investigación, sino que también proponga un orden lógico a la exposición de tales resultados; por ello es obvio que la Recomendación se asuma a la vez como continente y contenido. En tanto que continente, constituye un criterio de ordenación de los resultados; mientras que como contenido expresa la convicción de la CDHDF sobre el asunto que la motiva.

Para esos fines se propone la estructura que a continuación se desarrolla. Debe recordarse en todo caso que este protocolo depende de la investigación, por lo que la información que en él se requiere ya fue obtenida mediante las operaciones necesarias en cada una de las fases de la investigación. Los ejemplos proceden de recomendaciones reales emitidas por la CDHDF, los cuales han sido ajustados para los fines pedagógicos que persigue este anexo.

## Recomendación



R E C O M E N D A C I Ó N XX/20XX

EXPEDIENTE:

PETICIONARIOS:

AGRAVIADOS:

AUTORIDAD RESPONSABLE:

CASO:

DERECHOS HUMANOS VIOLADOS:

Nombre de la o el servidor público

Cargo de la o el servidor público

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los XXXX días del mes de XXXX de XXXX, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente de queja citado al rubro, la XXXX Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) formuló la presente Recomendación, aprobada por el suscrito, en términos de lo establecido por los artículos 3; 17 fracciones I, II y IV; 24 fracción IV; 46; 47, 48, 49 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como por los artículos 136 al 142 de su Reglamento Interno.

Esta Recomendación se dirige al titular de la XXXX del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto en los artículos 87 párrafo primero del Estatuto de Gobierno; 2°, 12 párrafo segundo, 15 fracción X, y último párrafo, 16 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 1° y 26 de su Reglamento Interior, y de la (ley orgánica respectiva y otras normas aplicables).

De conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 5 de la LCDHDF, se informó a las y los peticionarios y agraviados relacionados con la presente Recomendación, que por ley sus datos personales no son públicos y que en consecuencia permanecerán confidenciales, salvo su solicitud expresa para que, en la medida de lo necesario, tal información se publique. Por así convenir a sus intereses, las y los peticionarios y agraviados decidieron que sus datos personales XXXX fueran publicados.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 139 del Reglamento Interno de la CDHDF, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación:

## 1. RELATORÍA DE LOS HECHOS

En este apartado debe hacerse una narración sucinta e intencionada de los hechos que motivaron la investigación. No es necesario transcribir la queja, sino narrar el devenir de los acontecimientos de modo tal que sea evidente que el problema que da origen a la queja y el conjunto de hechos en los que se enmarca, perfilan la presunción de violación. Debe asumirse un criterio lógico en la presentación de los hechos para establecer el sentido histórico de la violación y lograr coherencia narrativa. Ello puede ocurrir, a partir de la queja misma, cuando la investigación se inicia con la denuncia de alguna persona, o bien, a partir de los hechos de los que conoce la CDHDF, cuando la investigación se inicia de oficio.

Si la relatoría de los hechos supone una cantidad elevada de información, siempre que hacerlo no sacrifique claridad en el relato, parte de éste puede enviarse a anexos.

## 2. COMPETENCIA DE LA CDHDF PARA REALIZAR Y CONCLUIR LA INVESTIGACIÓN

El relato de los hechos, debe derivar en la presunción de violación de derechos humanos y en consecuencia, surtir la competencia de la CDHDF. De lo que se trata en este apartado es de traducir, por así decirlo, una experiencia de violencia, legal, estructural o fáctica, sufrida por una o varias personas e imputable a una autoridad, en una violación formal de derechos humanos. Puede utilizarse un párrafo en el que se afirme lo siguiente:

Los hechos relatados permiten a esta Comisión presumir que han sido violados los derechos tales, en su modalidad de tales otros, en agravio del(los) peticionario(s) tales y tales. Esta presunción surtió la competencia a este Organismo para realizar la investigación respectiva, con fundamento en el artículo 102 de la CPEUM, XXXX de la LCDHDF y XXXX del RICDHF.

Lo que de este párrafo se sigue es que la competencia para conocer de un asunto significa la autorización que por mandato de ley deviene a la CDHDF para investigar una presunta violación de derechos, independientemente de la materia de la que se trate. Con ello queda claro que la competencia la surte la presunción de violación de un derecho, y no la “materia” como comúnmente se plantea. En otras palabras, esto hace posible investigar hechos violatorios de derechos humanos aun en materias que, como la laboral, la electoral y la jurisdiccional,

quedarían fuera de los alcances de la Comisión. Por otro lado, esto dejaría en claro también que la competencia la establece la CDHDF y no la autoridad, que en consecuencia no debe alegar la incompetencia de la Comisión para no responder, o bien para no aceptar la Recomendación. En todo caso, a la autoridad le toca simplemente argumentar por qué, a su juicio, no hay violación.

### 3. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

En este apartado debe exponerse de manera resumida el conjunto de acciones que se realizaron para la obtención de la evidencia y para el análisis de la misma. El interés de este punto radica en explicitar las técnicas a través de las cuales fue diseñada y efectuada la investigación del caso.

### 4. RELACIÓN DE EVIDENCIAS

Este apartado está destinado a enunciar el elenco de la evidencia que fue recabada durante la investigación. Es importante relacionar la evidencia en orden cronológico, aclarando la fuente de su validez y de ser necesario, qué es lo que demuestra. No es necesario reproducirlas, basta con enunciarlas, aclarando que el soporte de las mismas se encuentra ya integrado al expediente. Si la relación de hechos ha sido clara, la simple relación de evidencia produce en el lector la sensación de que la presunción se perfila como convicción.

El orden de presentación del elenco de evidencia podría ser como sigue:

- 3.1. Oficio de respuesta de fecha tal, firmado por tal, en el que se afirma tal cosa.
- 3.2. Acta circunstanciada de fecha tal, firmada por tal, en la que se asienta tal cosa.
- 3.3. Informe tal, de fecha tal, firmado por tal, en el que se asienta tal cosa.
- 3.4. Registro audiográfico (videográfico, fotográfico, magnético, digital), de fecha tal, aportado por tal y cuya fuente es tal, en el que se asienta tal cosa.

## 5. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN

Este apartado está compuesto de tres subapartados en los que deben ser expuestos los razonamientos relativos a la prueba de los hechos, el marco jurídico y la subsunción de los hechos probados en las normas violadas.

### 5.1 Prueba de los hechos (premisa fáctica)

En este punto es necesario exponer la implicación de los hechos con las evidencias. Recuérdese que no se persigue la acreditación de una verdad material, sino en todo caso establecer el máximo grado de probabilidad que es posible desprender de la relación entre las evidencias y los hechos. Se trata, en otras palabras, de exponer la premisa fáctica de la investigación.

### 5.2 Marco jurídico (premisa normativa)

En este apartado habría que exponer el marco jurídico de la investigación, es decir, plantear el régimen jurídico que regula la actuación de la autoridad con respecto al acto que se le imputa. Sobre la base del criterio pro persona, la CDHDF debe establecer, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuál es el régimen jurídico que valida el acto de autoridad con motivo del cual se comete la violación. Para decirlo en forma coloquial, se trata de establecer qué normas debió observar la autoridad y en qué sentido debió observarlas, para que su actuación resultara, no sólo legal, sino además convergente con el respeto de los derechos humanos.

Cabe comentar que no basta con reproducir el texto de la norma, lo que en todo caso debe hacerse sólo cuando se trata de preceptos poco conocidos, sino de explicar la relación de transversalidad –o interpretación armónica– entre ellas, con miras a evidenciar los límites de la justificación que debió observar el acto para ser respetuoso de los derechos humanos y, en su caso, para ser legal.

### 5.3 Subsunción

Una vez expuesta y argumentada la premisa fáctica, es necesario exponer la subsunción de los hechos en las normas. Este apartado puede culminar con un razonamiento que podría asumir la forma siguiente:

El resultado de la investigación permite afirmar que en efecto, la autoridad tal, violó el derecho tal, en perjuicio de tal persona, y en la modalidad de tal. Este acto contraviene lo preceptuado en las normas tales y tales que eran de consideración obligatoria de la autoridad, así como de tales principios e instrumentos internacionales protectores de los derechos violados.

## 6. POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN FRENTE A LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

En este apartado es necesario hacer un razonamiento ético-político en torno a la relevancia que la violación concreta que da origen a la Recomendación tiene cuando se la denota en el ámbito más amplio de la cultura de los derechos humanos y la democracia. Esta declaración sin duda incrementa el costo de la Recomendación para la autoridad y constituye una oportunidad para incorporar precedentes de la propia Comisión que sitúen el caso presente en el contexto de otras violaciones similares que hayan dado lugar a recomendaciones, en especial si éstas no han sido cumplidas.

También es este el lugar en el que conviene asentar la doctrina que en materia de derechos humanos sostiene la necesidad de exigir la responsabilidad de los servidores públicos involucrados, justifica la obligación que tiene la autoridad de reparar el daño y la compromete con la no repetición. Con la finalidad de hacer esta argumentación exhaustiva, podrían incluso redactarse los siguientes subapartados:

### 6.1 Responsabilidad de las y los servidores públicos involucrados

En un razonamiento breve, debe señalarse en este punto la importancia que tiene, para el caso específico la determinación de la responsabilidad de las y los servidores públicos involucrados en las quejas, así como de establecer el marco que hace exigible esa normatividad.

## 6.2 Obligación de reparar el daño

En este apartado debe expresarse la doctrina que en la materia ha venido construyendo la CDHDF, a partir de los criterios nacionales e internacionales aplicables para garantizar que la reparación sea integral. En este sentido, además de fundamentar la exigencia de la reparación, este apartado debe establecer claramente los parámetros en los que dicha reparación debe ser realizada: mecanismos de restauración, indemnización y demás criterios que den satisfacción a la víctima.

## 6.3 Garantías de no operación

Para dejar en claro la importancia que para la cultura de los derechos humanos tiene que la autoridad garantice que la violación no volverá a ocurrir, en este apartado deben exponerse las razones por las que ello constituye una exigencia, así como la relevancia que para el caso específico tiene el compromiso de la autoridad con la no repetición.

## 7. PUNTOS RECOMENDATORIOS

Es imperativo que los puntos recomendatorios se atengan a los siguientes criterios de fondo y de forma:

1. Las recomendaciones deben enunciarse de forma breve y tienen que ser empíricamente verificables para poder efectuar su seguimiento.
2. Deben estar implicadas directamente con los derechos violados, de modo que en efecto sean consecuentes con ellos.
3. Deben exigir por tanto, reparación del daño (restitución, indemnización, rehabilitación), garantías de sanción, de no repetición y de satisfacción.
4. En su redacción debe cuidarse que sean específicas, empíricamente verificables, cuantificables, asequibles y sujetas a plazos.



## Anexo 2.

### *Protocolo para la formalización de conciliaciones*

La conciliación a la que se refiere el presente protocolo se fundamenta en casos en que la violación fue acreditada, pero donde la actitud de la autoridad y la disposición de la persona peticionaria derivan en la posibilidad de obtener de manera más rápida una solución concreta a la problemática que dio origen a la queja.

En razón de lo anterior, es importante distinguir esta conciliación, que es formal, del procedimiento de conciliación previo a la investigación (previsto en el artículo 40 de la LCDHDF), el cual no requiere de formalidades y cuyo cierre, en caso de favorecer a la persona peticionaria, se realiza bajo la causal de solucionado durante el trámite.

Cabe señalar que, en este punto y en principio, todos los casos son susceptibles de conciliación; sin embargo, es importante mencionar que en casos graves el recurrir a esta medida deberá ser exhaustivamente justificado.

Finalmente, hay que reiterar que la firma del documento de conciliación no basta para dar por concluido el expediente, ya que esto sólo procede una vez que han sido cumplidas, en tiempo, fondo y forma, la totalidad de las medidas conciliatorias.

## Acuerdo de conciliación



### ACUERDO DE CONCILIACIÓN

QUE SE CELEBRA EN EL EXPEDIENTE DE QUEJA CDHDF/121/03/VCD3002.000, ENTRE (nombre de la persona peticionaria), PETICIONARIO ANTE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, Y (nombre de la institución y nombre y cargo de la persona que la representa).

#### I. Antecedentes

En este apartado debe hacerse una narración sucinta e intencionada de los hechos que motivaron la investigación. No es necesario transcribir la queja, sino narrar el devenir de los acontecimientos de modo tal que sea evidente que el problema que da origen a la queja y el conjunto de hechos en los que se enmarca, perfilan la presunción de violación. Debe asumirse un criterio lógico en la presentación de los hechos para establecer el sentido histórico de la violación y lograr coherencia narrativa. Ello puede ocurrir, a partir de la queja misma, cuando la investigación se inicia con la denuncia de alguna persona, o bien, a partir de los hechos de los que conoce la CDHDF, cuando la investigación se inicia de oficio.

Si la relatoría de los hechos supone una cantidad elevada de información, siempre que hacerlo no sacrifique claridad en el relato, parte de este puede enviarse a anexos.

#### II. Evidencia

Este apartado está destinado a enunciar el elenco de la evidencia que fue recabada durante la investigación. Es importante relacionar la evidencia en orden

cronológico, aclarando la fuente de su validez y de ser necesario, qué es lo que demuestra. No es necesario reproducirlas, basta con enunciarlas, aclarando que el soporte de las mismas se encuentra ya integrado al expediente. Si la relación de hechos ha sido clara, la simple relación de evidencia produce en el lector la sensación de que la presunción se perfila como convicción.

El orden de presentación del elenco de evidencia podría ser como sigue:

- 3.1. Oficio de respuesta de fecha tal, firmado por tal, en el que se afirma tal cosa.
- 3.2. Acta circunstanciada de fecha tal, firmada por tal, en la que se asienta tal cosa.
- 3.3. Informe tal, de fecha tal, firmado por tal, en el que se asienta tal cosa.
- 3.4. Registro audio-gráfico (videográfico, fotográfico, magnético, digital), de fecha tal, aportado por tal y cuya fuente es tal, en el que se asienta tal cosa.

En este punto es necesario exponer la implicación de los hechos con las evidencias. Recuérdese que no se persigue la acreditación de una verdad material, sino en todo caso establecer el máximo grado de probabilidad que es posible desprender de la relación entre las evidencias y los hechos. Se trata, en otras palabras, de exponer la premisa fáctica de la investigación.

### III. Hechos violatorios

En este punto es necesario exponer la implicación de los hechos con las evidencias. Recuérdese que no se persigue la acreditación de una verdad material, sino en todo caso establecer el máximo grado de probabilidad que es posible desprender de la relación entre las evidencias y los hechos. Se trata, en otras palabras, de exponer la premisa fáctica de la investigación.

## IV. Análisis y consideraciones

### IV.1 En torno a la convicción sobre los derechos violados

En este apartado habría que exponer el marco jurídico que regula la actuación de la autoridad con respecto al acto que se le imputa. Sobre la base del criterio *pro persona*, la CDHDF debe establecer, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuál es el régimen jurídico que valida el acto de autoridad con motivo del cual se comete la violación.

No basta con reproducir el texto de la norma, lo que en todo caso debe hacerse sólo cuando se trata de preceptos poco conocidos, sino de explicar la relación de transversalidad –o interpretación armónica– entre ellas, con miras a evidenciar los límites de la justificación que debió observar el acto para ser respetuoso de los derechos humanos y, en su caso, para ser legal.

Una vez expuesta y argumentada la premisa fáctica, es necesario exponer la subsunción de los hechos en las normas. Este apartado puede culminar con un razonamiento que podría asumir la forma siguiente:

El resultado de la investigación permite afirmar que en efecto, la autoridad tal, violó el derecho tal, en perjuicio de tal persona, y en la modalidad de tal. Este acto contraviene lo preceptuado en las normas tales y tales que eran de consideración obligatoria de la autoridad, así como de tales principios e instrumentos internacionales protectores de los derechos violados.

### IV.2 En torno a la convicción de que los derechos violados pueden ser reparados

En este punto es donde se realiza el razonamiento que justifica que, no obstante la acreditación de la violación, la Comisión tiene la convicción de que, dada la disposición mostrada por la autoridad y la anuencia de la persona peticionaria, el Acuerdo de Conciliación puede derivar en una reparación rápida y conveniente para esta última. También es importante hacer notar que la Comisión se asume como garante de que el contenido de la conciliación, así como las condiciones y consecuencias de su cumplimiento, no vulneran los derechos de la persona peticionaria; es también éste el lugar para expresar el compromiso de la Comisión para dar seguimiento al proceso.

## v. Medidas conciliatorias

En este apartado deben exponerse las medidas concretas que conforman la conciliación. Es importante que estas medidas cumplan con los siguientes requisitos:

1. Las medidas conciliatorias deben enunciarse de forma breve y tienen que ser empíricamente verificables para poder efectuar su seguimiento.
2. En su redacción debe cuidarse que sean específicas, empíricamente verificables, cuantificables y asequibles.

## vi. Criterios de cumplimiento y apercibimientos

En este apartado deben establecerse con claridad los criterios para el cumplimiento de las medidas conciliatorias. Estos criterios deben incluir claramente los plazos y las características de suficiencia –fondo y forma– que serán evaluadas para, llegado el momento, juzgar el cumplimiento. Estos criterios son de la mayor importancia para que, ni la autoridad ni la persona peticionaria puedan argumentar que no ofrecieron o esperaban una cosa distinta a la pactada.

También debe apercibirse a la autoridad de que, en caso de no cumplir, en tiempo, fondo y forma, lo convenido en la conciliación, procede de inmediato la Recomendación, así como, en su caso, la remisión ante la autoridad correspondiente para que sean determinadas las responsabilidades a las que haya lugar.

Con fecha \_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_, en la ciudad de México, Distrito Federal, firman de conformidad el presente acuerdo de conciliación.

La persona peticionaria La institución

Testigo de cumplimiento  
La o el visitador general



## Bibliografía

Atienza, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, México, UNAM, 2003.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1993; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de mayo de 2010.

Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 3 de octubre de 2008.

Reglamento de Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 1 de agosto de 2002; última reforma publicada el 3 de mayo de 2011.

CDHDF, *Modelo de admisibilidad y orientación*, México, CDHDF (serie Documentos Oficiales, núm. 12), 2009, 91 pp.

García Ramírez, Sergio, *La jurisdicción interamericana de derechos humanos (estudios)*, México, CDHDF/Corte IDH, 2006.

Taruffo, Michelle, *La prueba de los hechos*, Madrid, Trotta, 2002.

*Investigación de violaciones a derechos humanos.  
Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*

se terminó imprimir en septiembre de 2011

en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V.,  
San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa, 09830 México, D. F.

Para su composición se utilizaron tipos Apollo y Trabuchet.

El tiro fue de 1 000 ejemplares impresos en papel cultural de 75 g

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
DEL DISTRITO FEDERAL**

**Oficina sede**

Av. Universidad 1449,  
col. Florida, pueblo de Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600

**Unidades desconcentradas**

**Norte**

Aquiles Serdán 22, 2º piso,  
esquina Fray Juan de Zumárraga,  
col. La Villa (frente a la Basílica),  
del. Gustavo A. Madero,  
07050 México, D. F.  
Tel.: 5748 2488

**Sur**

Av. Prol. Div. del Norte 5662,  
Local B, Barrio San Marcos,  
del. Xochimilco,  
16090 México, D. F.  
Tel.: 1509 0267

**Oriente**

Cauhtémoc 6, 3er piso,  
esquina con Ermita,  
Barrio San Pablo,  
del. Iztapalapa,  
09000 México, D. F.  
Tels.: 5686 1540, 5686 1230  
y 5686 2087

**Centro de Consulta y Documentación**

Av. Universidad 1449,  
edificio B, planta baja,  
col. Florida, pueblo de Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
52295600 ext.: 1818

**[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)**



[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)