

**PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN
PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS**

CURSO

**La protección y defensa
de los derechos humanos
en la CDHDF**

CONTENIDOS: Sandra Serrano García, Guillermo Enrique Estrada Adán, Aleida Hernández Cervantes y Virginia Archundia Bañuelos.

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Mónica Martínez de la Peña, coordinadora del Servicio Profesional en Derechos Humanos; Rossana Ramírez Dagio, subdirectora de Formación Profesional, y Héctor Rosales Zarco, jefe de Departamento de Contenidos.

COORDINACIÓN ACADÉMICA DE CONTENIDOS: Jorge Peláez Padilla, profesor-investigador de la Academia de Derecho de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM); Carlos María Pelayo Möller, profesor-investigador; Mylai Burgos Matamoros, profesora de la Facultad de Derecho (UNAM/UACM), y Guillermo E. Estrada Adán, profesor de tiempo completo, Facultad de Derecho (UNAM).

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO DE PORTADA: Maru Lucero. DISEÑO Y FORMACIÓN: Maru Lucero y Ana Lilia González Chávez. CORRECCIÓN DE ESTILO: Karina Rosalía Flores Hernández y Haidé Méndez Barbosa

Primera edición, 2012

D. R. © 2012, 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

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

PRESENTACIÓN

El Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) fue creado en 2005 con el propósito de responder a una demanda de especialización en el trabajo que desempeña la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) como organismo público autónomo.

A partir de la creación del Servicio Profesional, la CDHDF ha realizado un esfuerzo significativo para la consolidación y el desarrollo de los procesos de ingreso y ascenso; capacitación y formación, así como la gestión anual del desempeño.

La presente guía *Formación básica 1* ha sido elaborada a partir del trabajo en conjunto de la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos, con las y los coordinadores académicos de las áreas modulares del SPDH y, desde luego, con las y los autores de los cursos que componen el presente material, y que se espera, sean los responsables de la impartición de los cursos presenciales a las y los miembros del Servicio.

Los materiales que conforman la presente guía de estudio han sido contruidos con la expectativa de reflexionar sobre la aplicación práctica de los diversos aspectos que conforman la materia de los derechos humanos, y que van desde las reflexiones en torno a la presentación de quejas y seguimiento y recomendaciones, los aspectos más importantes de lo que constituye el derecho internacional de los derechos humanos; las técnicas para la elaboración de documentos de investigación; hasta la debida atención a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Esta primera edición constituye un paso importante hacia la consolidación de una metodología *ad hoc* de enseñanza de los derechos humanos para las y los servidores públicos de los organismos públicos autónomos de protección de los derechos humanos que, sin duda, está encaminada a fortalecer la defensa y promoción de los derechos humanos en nuestro país.

Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos

CURSO I.

La protección y defensa de los derechos humanos en la CDHDF*

* Sandra Serrano García, profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (Flacso-México).

INTRODUCCIÓN

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es el organismo público autónomo de protección y promoción de derechos humanos más grande del país en términos de la población que atiende y del número de quejas que recibe. Bastan algunos datos para mostrar sus dimensiones. Por ejemplo, en 2005 la Dirección General de Quejas y Orientación atendió 46 607 problemáticas, incluso muchas de ellas fuera de la competencia de la Comisión, mientras que en 2010 atendió 38 173 asuntos. En cuanto al número de quejas, también en 2010, la CDHDF procesó 8 925 de las que consideró que 8 263 quejas reportaban hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos.¹

Estos números reportan una institución con una alta capacidad de organización y procesamiento de información, así también plantean problemas de burocratización de sus labores, cuestión bastante esparcida en órganos dedicados al servicio al público y que cuentan con una amplia plantilla de trabajadores. Además, estos números nos informan de un gobierno no siempre comprometido con los derechos humanos y de una sociedad cada vez más consciente de sus derechos y de los medios de defensa para hacerlos valer. Estamos, entonces, frente a una comisión de derechos humanos que tiene interacciones complejas en su interior, frente a las autoridades y respecto de la población que atiende.

Para cumplir su cometido, la actuación de la CDHDF es muy amplia y un documento como este sería insuficiente para abarcar las distintas facultades y posibilidades con que cuenta por ello sólo nos centramos en lo que tiene que ver con la defensa de los derechos humanos y, más específicamente, con el procesamiento de quejas y la emisión de recomendaciones. Así pues, con un afán pedagógico se utilizarán

¹ Cfr. CDHDF, *Informe anual 2010*, vol. I, disponible en <<http://informe2010.cd hdf.org.mx/informe.php>>, página consultada el 12 de enero de 2011.

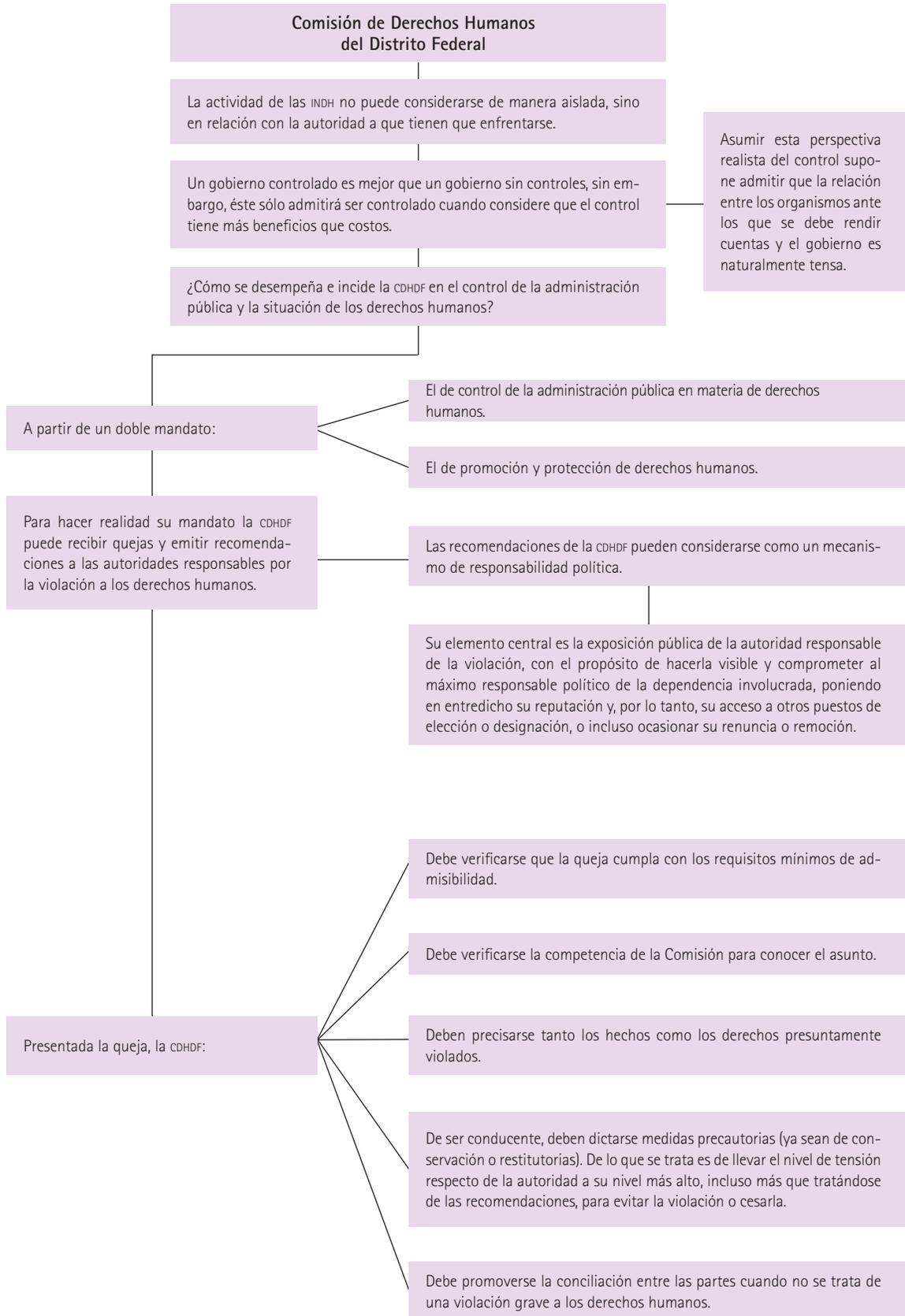
tres recomendaciones emitidas en 2011 que nos servirán para adentrarnos en las interacciones que se presentan a lo largo del proceso de quejas y emisión y seguimiento de recomendaciones. Cabe aclarar que no se pretende hacer un análisis de gestión, sino utilizar las recomendaciones como pretexto para estudiar la forma en que se desarrolla ese proceso de protección de los derechos humanos. En este sentido, las recomendaciones son utilizadas en este documento, por lo que ellas mismas expresan sobre la actuación de los distintos actores y no se toman en consideración particularidades de los casos, que podrán ser analizadas durante las sesiones presenciales de este curso.

Se seleccionaron las recomendaciones 7, 8 y 9 de 2011 por su actualidad, y porque fundamentalmente contienen problemáticas recurrentes en la actuación de la Comisión. La Recomendación 7/2011 nos refiere violaciones al derecho a la salud de las mujeres privadas de la libertad; la Recomendación 8/2011 trata sobre detención arbitraria y tortura; y, la Recomendación 9/2011 aborda el acoso sexual que sufren trabajadores de instancias gubernamentales del Distrito Federal. Los referidos, son asuntos que nos refieren a los derechos sociales, derechos de sectores en discriminación, derechos civiles y problemas de organización institucional.

La presente guía de estudio incluye un resumen de las recomendaciones, por lo que se invita a las y los lectores a revisarlas en su integridad para trabajar, en lo sucesivo, con ellas. Las recomendaciones están a su disposición en el portal de internet de la Comisión: <www.cd hdf.org.mx>.

Para el análisis de las recomendaciones a la luz del objetivo que aquí se persigue, desarrollar las competencias técnicas de los miembros de la CDHDF respecto de la defensa de los derechos humanos, primero se hará un planteamiento general sobre la CDHDF dentro de un marco conceptual y legal que tomará en cuenta la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, para posteriormente abordar temas como las medidas precautorias, la orientación, la calificación, investigación y determinación de expedientes de queja y la elaboración de documentos de Recomendación.

MÓDULO I. LAS QUEJAS



La CDHDF como organismo público autónomo²

Estrechamente vinculada con los procesos de democratización que han tenido lugar en América Latina, en las últimas dos décadas se ha vivido en la región una expansión de las institucionales nacionales de derechos humanos (INDH).³ En este sentido, nuestro objeto de análisis se refiere a una construcción institucional relativamente nueva en la región. Una vez que las INDH se han establecido, más allá de diferencias en su diseño institucional,⁴ se generan preguntas obligadas, por ejemplo: cómo se desempeñan y cómo inciden en el control de la administración pública y la situación de los derechos humanos.

En este punto es importante hacer una breve aclaración. Las INDH en la región se han diseñado siguiendo un modelo híbrido⁵ que concentra: a) faculta-

² Esta sección toma en consideración el marco conceptual desarrollado por Karina Ansolabehere et al., *Recomendaciones de la CNDH y cambio institucional: el caso de la Secretaría de Educación Pública*, México, Programa Atalaya-ITAM/Flacso-México/Fundar, 2009.

³ Sandra Serrano, *Acceso a la justicia y derechos humanos en México. ¿Es el Ombudsman una institución eficaz para acceder a la justicia?*, Washington, D. C., OEA, 2008; y Fredrick Uggla, "The Ombudsman in Latin America", *Journal of Latin American Studies* 36: 423-450, 2004.

⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *El ombudsman y la protección de los derechos humanos en América Latina*, San José, 1997; y Fredrick Uggla, *op. cit.*, pp. 423-450.

⁵ Linda Reif, "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 13, Cambridge, 2000.

des de control de la administración pública, propias del modelo clásico de ombudsman,⁶ con b) facultades de promoción y protección de los derechos humanos de los habitantes, propias de las comisiones de derechos humanos, pensadas para fortalecer los mecanismos de protección de tales derechos.⁷ Por lo tanto, se encuentra en ellas un doble mandato: el de control de la administración pública en materia de derechos humanos y el de promoción y protección de éstos. Ambos mandatos pueden converger, pero no necesariamente llevan a objetivos y perspectivas similares en todas las ocasiones.

Las INDH cuentan con un doble mandato: el de control de la administración pública en materia de derechos humanos y el de promoción y protección de éstos.

En México, el artículo 102 apartado B de la Constitución establece la creación de organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, marco constitucional en el que encontramos a la CDHDF. Para ello, podrán recibir quejas y emitir recomendaciones a las autoridades responsables por la violación a los derechos humanos. Con motivo de las reformas constitucionales de junio de 2011, estos organismos públicos ya tienen competencia para conocer de asuntos sobre derechos laborales, aunque permanece la incompetencia respecto de asuntos electorales y jurisdiccionales. Además, se garantiza su autonomía y se establece que cuando las autoridades no acepten las recomendaciones emitidas o no sean cumplidas por las autoridades o servidores públicos, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Asimismo, la Constitución establece que en estos casos, las legislaturas podrán llamar, a solicitud del organismo de la entidad, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante éstas y expliquen el motivo de su negativa.

Si bien en esta ocasión no se ahondará en el marco jurídico general de la CDHDF, pues durante la Fase de inducción del Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos de esta Comisión ya se ha realizado dicha exploración, conviene recordar que el marco normativo de la CDHDF es muy amplio y le permite realizar los objetivos para los que fue creada: proteger y promover los derechos humanos en la ciudad de México. Entre los documentos más importantes, y que nos servirán para nuestro análisis, encontramos a la Ley y el Reglamento de la CDHDF, y distintos documentos, como los siguientes: *Modelo de admisibilidad y orientación*; *Modelo de seguimiento de recomendaciones*; *Investigación de violaciones a derechos humanos*. Pre-

⁶ El modelo clásico de ombudsman, predominante en los países nórdicos, tiene su origen en Suecia en 1809. Su principal función era de control de la administración, un defensor de los ciudadanos frente a la administración pública.

⁷ Siguiendo a Reif este modelo se origina en los países del Commonwealth. Tienen un mandato expreso en la defensa y protección de DDHH y funciones de asesoría del gobierno en materia de legislación y políticas de derechos humanos, así como en conducir investigaciones, realizar tareas de educación en derechos humanos, recibir e investigar quejas del público sobre violación a derechos. En investigación, puede realizar recomendaciones para resolver el caso, o bien, lograr una conciliación para un acuerdo amistoso. (Linda Reif, *op. cit.*)

supuestos y manual de métodos y procedimientos; y un Manual de clasificación de hechos violatorios.

La normatividad y documentos de apoyo conforman la unidad normativa necesaria, de acuerdo con los Principios de París,⁸ para el adecuado funcionamiento de las instituciones de derechos humanos. Estos Principios incluyen pautas sobre la competencia de las INDH (entre otras cosas, se recomienda un mandato lo más amplio posible); sobre su composición y garantías de independencia y pluralismo (designación por parte del parlamento, autonomía presupuestaria y funcional, consejo integrado por diferentes instituciones no gubernamentales, etc.); sobre las modalidades de su funcionamiento y principios complementarios para las instituciones dotadas de atribuciones cuasijurisdiccionales, como es el caso de la CDHDF. No obstante, los Principios de París, o mejor dicho el diseño institucional que proponen, son condición necesaria, pero no suficiente, para lograr la efectividad de estos organismos, entendidos como mecanismos para mejorar el gobierno en su dimensión de protección cuasijurisdiccional de los derechos humanos. Por lo anterior, se hace evidente la necesidad de contextualizar a las INDH para poder analizar otros factores –políticos, económicos, sociales, ideológicos–,⁹ además del diseño institucional, que contribuyen a su desempeño.¹⁰

Las INDH, por las funciones que desempeñan, pueden considerarse, de acuerdo con la definición de O'Donnell¹¹, como mecanismos de *accountability horizontal asignada*. Es decir, se trata de organismos constituidos exclusivamente para ejercer una función de control proactiva y permanente, por oposición a las instituciones que denomina de *accountability horizontal de balance* –concepto que utiliza para designar a los mecanismos de frenos y contrapesos entre los tres poderes del Estado– en las cuales la función de control es reactiva e intermitente.¹²

⁸ Organización de las Naciones Unidas-Asamblea General, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), Resolución 1992/54 (Comisión de Derechos Humanos) y Resolución A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993 (Asamblea General).

⁹ *Idem*.

¹⁰ La década y media que ha seguido al establecimiento de los Principios de París, así como el desarrollo efectivamente alcanzado, convergen en la conclusión, apuntada más arriba, de estos principios como condición necesaria pero no suficiente. En este supuesto, consideramos importante destacar que en el ámbito internacional se ha reflexionado sobre la manera en que las INDH pueden facilitar el acceso a la justicia y mejorar el proceso de tratamiento de las quejas, haciéndolo más efectivo. Un buen ejemplo de esta línea de trabajo se encuentra en el documento del Instituto Danés de Derechos Humanos y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *National Human Rights Institutions and the Administration of Justice*, Copenhague, 2003.

¹¹ Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", *Isonomía*, núm. 14, México, ITAM, 2001, pp 7-31, Guillermo O'Donnell, y "Horizontal Accountability and New Poliarchies", en A. Schedler *et al.*, *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder CO, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 29-52.

¹² Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", *op. cit.*, pp. 14-15.

El supuesto de partida es que un gobierno controlado es mejor que un gobierno sin controles y, por otra parte, es preferible que el gobierno se vuelva más transparente y argumentativo que opaco e incapaz de justificar sus decisiones. Sin embargo, en las ciencias políticas existe un consenso al señalar que, aun asumiendo lo anterior, sólo en situaciones excepcionales los gobiernos admitirán ser controlados; es decir, cuando consideren que el control tiene más beneficios que costos.¹³

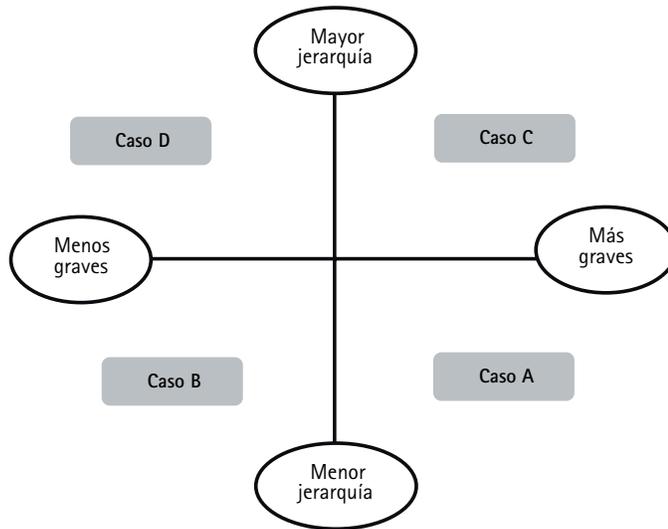
Asumir esta perspectiva realista del control supone admitir que la relación entre los organismos ante los que se debe rendir cuentas y el gobierno es naturalmente tensa. En tanto mecanismo de control, entonces, la actividad de las INDH no puede considerarse de manera aislada, sino en relación con la autoridad a que tienen que enfrentarse. Utilizando la terminología de O'Donnell, el proceso de *accountability horizontal*: "es una interacción fundada y motivada legalmente entre organismos públicos con motivo de acciones y omisiones presuntamente ilegales (trasgresión, corrupción)".¹⁴ En este sentido, las INDH como organismos de *accountability asignada* tienen como principal función, y la CDHDF no es la excepción, el control del gobierno para evitar que cometa violaciones a los derechos humanos; mientras que el diseño institucional y legal, así como las prácticas institucionales, delinear la forma en que estas instituciones interactúan con otros organismos públicos.

Las recomendaciones de la CDHDF pueden considerarse como un mecanismo de responsabilidad política *-lato sensu-*.¹⁵ En este caso, el elemento central es la exposición pública de la autoridad responsable de la violación, con el propósito de hacerla visible y comprometer al máximo responsable político de la dependencia involucrada, poniendo en entredicho su reputación y, por lo tanto, su acceso a otros puestos de elección o designación, o incluso ocasionar su renuncia o remoción. Aquí resulta importante señalar que la responsabilidad política está dirigida a las y los funcionarios públicos de la más alta jerarquía en relación con actos cometidos principalmente por sus subordinados, incluyendo la burocracia de base del gobierno. En efecto, como se observa en el siguiente diagrama, podemos ver dos planos analíticos: la jerarquía dentro de la administración pública y la gravedad de la violación.

¹³ Para más referencias sobre esta perspectiva véase J. Elster y R. Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE, 1999; y José Ma. Maravall y A. Przeworsky, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, 2003.

¹⁴ Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, p. 26.

¹⁵ Aquí se distingue entre la responsabilidad política *stricto sensu*, es decir aquella regulada en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y *lato sensu*, es decir aquella que afecta a la imagen pública y las posibilidades de permanencia o ascenso de los funcionarios en las estructuras de poder.



En este plano bidimensional es posible enmarcar cuatro tipos de casos, bajo el entendido de que existirían una serie de supuestos intermedios:

- **Caso A:** violaciones graves cometidas por servidores públicos de menor jerarquía.
- **Caso B:** violaciones de menor gravedad cometidas por servidores públicos de menor jerarquía.
- **Caso C:** violaciones graves cometidas por servidores públicos de mayor jerarquía.
- **Caso D:** violaciones de menor gravedad cometidas por servidores públicos de mayor jerarquía.

La cuestión que se debe subrayar es que, en cualquiera de los cuatro casos, la responsabilidad política *lato sensu* que se hace valer por el ombudsman intenta controlar a las y los funcionarios públicos de mayor jerarquía, exponiéndolos públicamente, para colocarlos en la disyuntiva de aceptar o no los puntos que se les recomiendan, de cara a la opinión pública. De ahí que puede afirmarse que la función de la CDHDF es la de convertir la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos de los inferiores en una responsabilidad política (*lato sensu*) de los superiores cuando éstos no actúan decididamente o cuando avalan tales actuaciones (u omisiones) por parte de sus subordinados. Esa responsabilidad política se hace efectiva al publicitar la Recomendación respectiva, por lo que los medios de comunicación y la opinión pública constituyen una pieza fundamental en el procedimiento jurídico-político que caracteriza al ombudsman. De ahí que cuando una Recomendación no es aceptada, el alto funcionario destinatario de la misma desafía al ombudsman, con lo que se coloca a la opinión pública como árbitro de la controversia. Esta posibilidad hace indispensable que además de la capacidad de influencia del ombudsman, las recomendaciones se encuentren debidamente sustentadas.

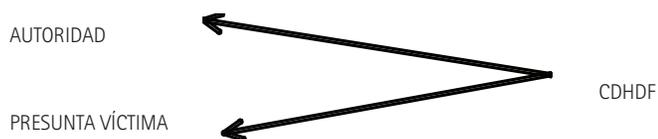
La responsabilidad política *lato sensu* que se hace valer por el ombudsman intenta controlar a las y los funcionarios públicos de mayor jerarquía (inclusive, haciéndolos responsables de las violaciones a los derechos humanos cometidas por sus subordinados). Esa responsabilidad política se hace efectiva al publicitar la Recomendación respectiva.

El tipo de control que realizan las INDH se efectúa mediante una interacción con la autoridad desde el momento en que se le solicita el informe hasta que, en su caso, se da por cumplida la Recomendación. Dado que las INDH no tienen poder coactivo directo, a la manera de los órganos jurisdiccionales, es fundamental ejercer la capacidad de influencia a que se hizo referencia anteriormente, a lo largo de un proceso que concluye con la evaluación del cumplimiento de las recomendaciones.¹⁶ En esta línea de reflexión, el análisis de la incidencia de éstas –como mecanismos de control sobre un órgano gubernamental, desde el punto de vista de los derechos humanos– está vinculado con la manera en que las INDH interactúan con las autoridades y con las víctimas.

Se trata de un proceso de interacción constante desde la CDHDF hacia las dos vertientes: presuntas víctimas y autoridades. Gráficamente podemos identificarlo de la siguiente forma:



Pero también se da un proceso de interacción paralelo entre presuntas víctimas y autoridades que no siempre queda bajo el control de la CDHDF y que puede poner en peligro su propia actuación.



La CDHDF se encuentra en un proceso de tensión con la víctima y la autoridad, por lo que requiere de un cierto grado de desapego de ambos actores, pero a la vez un conocimiento de sus intereses y problemas. Dado lo anterior, el ombudsman requiere de una gran capacidad de influencia.

En cualquiera de los dos casos, las interacciones generan tensiones entre los intereses de los tres actores, que no siempre son coincidentes. Las presuntas víctimas pueden buscar sólo resolver sus problemas inmediatos; por su parte, las autoridades disminuir al mínimo el efecto de la intervención de la Comisión y la CDHDF puede buscar resolver el problema de la presunta víctima e incidir en el origen del problema. Pero también puede encontrarse en una situación en que además necesite disminuir el conflicto con alguna autoridad por efecto de otras de sus actuaciones, como la emisión de recomendaciones, capacitaciones o asesorías. Entonces, las relaciones planteadas desde la Comisión hacia los actores también deben entenderse a la luz de todas las actividades que realiza el ombudsman del Distrito Federal.

En este documento se parte de que la Comisión se encuentra en esa situación de conflicto y desacuerdo, pero que por lo mismo tiene amplias posibilidades

¹⁶ La CDHDF evalúa el cumplimiento de las recomendaciones a partir de las siguientes categorías: cumplida, cuando el cumplimiento se realizó en los términos emitidos, e incumplida, cuando se determine que la autoridad no cumplió con lo aceptado (artículo 145 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (RICDHDF), última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 3 de mayo de 2011).

de acción para hallar las soluciones más adecuadas para los actores. Ello no significa que la CDHDF busque adecuar su actuación a los intereses de las autoridades, muy por el contrario, debe significar que el organismo conoce esos intereses, pero que también puede ver las problemáticas institucionales, estructurales y personales que inciden en la forma en que determinada autoridad se comporta. Por otro lado, tampoco se parte de la clásica presunción de buena fe de las conductas de las autoridades, sino de la buena fe de las víctimas. Esta última es una marcada diferencia del proceso no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, frente a la vía judicial. No obstante, la CDHDF también debe comprender los problemas que la inmediatez, exigida por las presuntas víctimas, puede acarrear para cumplir su objetivo de incidir en la no repetición de violaciones a los derechos humanos. Entonces, se requiere un cierto grado de desapego hacia ambos actores, pero a la vez un conocimiento de sus intereses y problemas.

De acuerdo con lo anterior, el procedimiento de quejas y la emisión de recomendaciones expresa de alguna manera la forma en que la CDHDF ejerce su capacidad de influencia en la administración pública: el órgano defensor de los derechos humanos señala una violación y pide su remedio, en tanto que la autoridad responsable recibe ese señalamiento. En ese intercambio con servidores públicos y presuntas víctimas, la CDHDF deberá ejercer al máximo su capacidad de influencia para establecer parámetros que impidan que las conductas de la autoridad sean las más *económicas* y que la conducta de la víctima sea la exigencia de mayor celeridad. El incentivo de las autoridades para cumplir con las recomendaciones es en buena medida resultado de una interacción en la que son determinantes la capacidad de influencia del ombudsman y la claridad, precisión y alcance de las recomendaciones específicas que se le formulan. Es evidente que la precisión y el rigor técnico de las recomendaciones específicas favorecerán su cumplimiento total.

Como se puede observar, el marco jurídico es necesario y la CDHDF cuenta con el, pero no es suficiente. La capacidad de influencia que expresa en sus interacciones con autoridades y víctimas es fundamental para el éxito de su misión, esto es, la vigencia de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Admisibilidad y primeras acciones

La CDHDF es, en muchas ocasiones, la última puerta a la que acuden las personas en búsqueda de soluciones. El acceso a la justicia comprende muchas posibilidades de exigencia de los derechos,¹⁷ la vía jurisdiccional es sólo una de ellas, la CDHDF es otra, más cercana a la población debido a la laxitud de

¹⁷ Cfr., Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías*, Madrid, Trotta, 2007, capítulo 6.

sus procedimientos y su visión centrada en los derechos humanos. Además, porque a diferencia de la vía jurisdiccional, y otros mecanismos de exigibilidad de derechos, el ombudsman está obligado a buscar las violaciones en los lugares donde ocurren, es decir, no debe esperar a que las víctimas recurran a sus instalaciones, sino que corresponde a las y los servidores públicos de la Comisión acercarse a los sitios de riesgo, como los lugares de detención o los asentamientos irregulares.¹⁸ Aún más, el ombudsman puede buscar las violaciones a partir del monitoreo de los medios de comunicación, por medio de la revisión de síntesis y notas informativas; llamadas anónimas que le den información creíble;¹⁹ peticiones de los propios medios de comunicación, otros servidores públicos o cualquier persona interesada.²⁰

La CDHDF es una institución *proactiva* que busca prevenir los problemas y ofrecer soluciones antes de que lleguen a ella directamente.

Se trata de una institución *proactiva* que busca prevenir los problemas y ofrecer soluciones antes de que lleguen a ella directamente. Sin embargo, la presentación de una denuncia de presuntas violaciones a los derechos humanos es el medio más utilizado y común para iniciar un trámite ante la CDHDF. La presentación de una denuncia puede hacerla cualquier persona, incluso los niños, niñas o incapaces sin representante legal, cuando se ponga en peligro su vida, libertad o integridad física o psicológica.²¹ El principio de mayor accesibilidad posible debe entenderse aquí en consonancia con el objetivo de la protección de los derechos humanos y el *principio pro persona*, de tal manera que la interpretación de los criterios establecidos por la Ley de la CDHDF para la recepción de denuncias no cierren innecesariamente las puertas a aquellas personas que más lo necesitan.

La Dirección General de Quejas y Orientación es la unidad a cargo de recibir por primera vez a las personas que se acercan a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para exponer aquellos problemas respecto de los que consideran que pueden recibir el apoyo de la Comisión. En este sentido, se espera que su personal centre su atención en las personas para conocer, con la mayor precisión posible, sus problemas, de tal manera que pueda identificarse la competencia de la CDHDF y, ante su carencia, otras posibles vías de solución o ayuda. Esto significa que no basta con escuchar, sino que en muchas ocasiones será necesario desentrañar el problema de derechos humanos que se presente y que puede estar oculto tras conflictos laborales, entre particulares, jurisdiccionales o de cualquier otra naturaleza.

¹⁸ Por ejemplo, la facultad de supervisar las condiciones de las personas privadas de su libertad establecida en el artículo 17, fracción x, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (LCDHDF), última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de mayo de 2010.

¹⁹ El artículo 90 del RICDHF establece que se entiende por anónima "una queja que no tenga el nombre o datos de identificación, no está firmada o no tenga huella digital de la parte quejosa (*sic*)". En este caso no procederá ningún trámite, salvo cuando se trate de quejas donde no se presente la información de identificación "como consecuencia del temor a represalias que puedan atentar contra su integridad física o moral".

²⁰ *Cfr.*, artículo 27 de la LCDHDF.

²¹ *Idem.*

Así, en un gran número de ocasiones esa dirección recibe denuncias sobre hechos fuera de su competencia, pero se encuentra obligada a orientar o remitir a las personas sobre las instituciones a las que puede acudir, o bien de los trámites que debe seguir. Estas acciones de primer contacto también son útiles para identificar violaciones que, sin ser de la competencia de la Comisión, requieren de atención urgente, como son los casos de violencia doméstica.²² En este sentido, la CDHDF no sólo cumple con la función de promover y proteger los derechos humanos, sino también de ser un vínculo entre problemas de distinta naturaleza y sus soluciones.

La CDHDF comienza un trámite propio por medio de una *queja*, esto es, un método de inicio del procedimiento para determinar la violación de los derechos humanos y los presuntos responsables. Para que una denuncia pueda convertirse en queja debe cumplir requisitos mínimos para verificar la competencia de la Comisión, conocer el asunto e identificar a la presunta víctima y los hechos que estima violatorios. Sin que sea la intención adentrarnos en elementos normativos, basta señalar que corresponde a la misma Dirección General de Atención y Quejas recibir las denuncias, admitirlas, registrarlas y asignarlas a las visitadurías correspondientes. Los requisitos de admisibilidad de una queja son los siguientes:

1. Los datos mínimos de identificación: nombre, apellidos, domicilio y, en su caso, número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos, así como los datos de la persona que presenta la queja, si no fuera la presunta víctima.
2. Si la persona peticionaria solicita que sus datos de identificación sean mantenidos en reserva.
3. Los hechos presuntamente constitutivos de violación a los derechos humanos.
4. La o el servidor público o autoridad a quien se le imputan los hechos.
5. Si es el caso, las pruebas con las que la parte peticionaria sustenta el dicho.
6. Nombre, firma o huella digital de la persona peticionaria.
7. Que la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos hubiesen ocurrido dentro del plazo de un año anterior a la interposición de la denuncia ante la CDHDF, salvo en casos graves, como presuntas violaciones a la vida, la libertad, la integridad física y psíquica o violaciones de lesa humanidad.²³

²² En este sentido, la Unidad de Recepción y Trabajo Social, "recibe a estas personas y las apoya mediante el acompañamiento y canalización a diversas instancias, estableciendo contacto (en los casos que sea posible) con la familia o red social de apoyo (familia, amistades, personas conocidas, etcétera), y buscando una mayor certeza de que la intervención consiga atender, de una manera más adecuada, las necesidades expuestas y detectadas". CDHDF, *Modelo de admisibilidad y orientación*, México, CDHDF (serie Documentos Oficiales, núm. 12), 2009, p. 34.

²³ Artículo 28 de la LCDHDF.

Por ello, al recibir una queja, el personal de la CDHDF debe estar al tanto del relato de los hechos para clarificar aquello que aparezca oscuro, o bien para ayudar a la persona peticionaria a exponer los hechos. En este sentido, es posible hablar de una especie de *suplencia de la queja* que permita a la Comisión ayudar a la persona peticionaria a formular su denuncia. En esta tesitura también debe entenderse que no corresponde a la persona peticionaria expresar qué derechos considera violados, ni tampoco especificar, necesariamente, el nombre de las autoridades presuntamente responsables. Dada la naturaleza del procedimiento no jurisdiccional, es la CDHDF quien debe identificar los derechos presuntamente violados y, cuando no tenga datos de identificación concreta de las autoridades, buscarlos para que la persona peticionaria vea reparados los daños sufridos. Igualmente, la Comisión también está facultada a abrir quejas de oficio, es decir, sin que exista una denuncia, esto es, a partir de las propias investigaciones que realiza con motivo de las supervisiones o el ejercicio de cualquier otra de sus facultades.

Dada la naturaleza del procedimiento no jurisdiccional, es la propia Comisión la que debe identificar los derechos presuntamente violados y, cuando no tenga datos de identificación concreta de las autoridades, buscarlos para que la persona peticionaria vea reparados los daños sufridos.

Como puede observarse es un proceso sencillo para la persona peticionaria, que pone la carga de la investigación y búsqueda de pruebas en la Comisión. Sin embargo, no debe considerarse un procedimiento tutelar, por el contrario, la presunta víctima es el núcleo de la atención de la Comisión, pero al mismo tiempo debe fortalecerse su proceso de reparación y empoderamiento frente a quienes tienen obligaciones en materia de derechos humanos. En consecuencia, la participación de las presuntas víctimas durante la tramitación de la queja no es algo accesorio sino indispensable para el conocimiento del asunto. No se busca sólo su opinión sino su satisfacción. De ahí que la interacción entre la Comisión y presuntas víctimas no siempre sea sencilla. Mientras la primera analiza el asunto a la luz de otras quejas que sobre la misma materia tenga y del comportamiento de la autoridad, para las segundas, su caso es el más importante y requiere una solución pronta sin que necesariamente importen los problemas institucionales o estructurales que originaron la violación a sus derechos.

Por otra parte, la Dirección General de Quejas y Orientación también debe verificar que la CDHDF tenga competencia, es decir, si legalmente puede conocer del asunto de acuerdo con la materia, el lugar en el que ocurrieron los hechos, el momento en que se llevaron a cabo, y la autoridad presuntamente responsable. La primera cuestión a dilucidar es si del relato de los hechos se presume la existencia de una violación a los derechos humanos y si el hecho constituye un acto u omisión administrativo imputable a cualquier autoridad o servidor público del Distrito Federal.²⁴ De no encontrar ningún problema de competencia o procedencia, esa Dirección procederá a asignarla a una visitaduría general para su tramitación.

²⁴ Los criterios de competencia fueron analizados en: CDHDF, *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de inducción*, CDHDF, México (serie Cuadernos de capacitación para el SPDH), 2011, pp. 114 y ss., por lo que aquí no se ahondará en este aspecto.

La sencillez del procedimiento puede presentar problemas diversos a aquellos que se pueden derivar un trámite muy reglado, lo anterior debido a que la naturaleza de la Comisión exige dejar espacios subordinados a la capacidad de análisis y argumentación de los servidores públicos de la CDHDF, como la determinación de los derechos presuntamente violados o la calificación de los hechos como presuntamente violatorios. Sirve para ilustrar algunas posibles problemáticas, así como los posibles conflictos entre Comisión y presunta víctima, la Recomendación 9/2011. Se trata de una Recomendación que integra distintos expedientes de queja sobre denuncias de acoso sexual y otros actos de violencia y discriminación contra las mujeres trabajadoras de diferentes instituciones y dependencias del Distrito Federal.

La Recomendación detalla, incluso con citas textuales, lo sucedido a las víctimas de 14 expedientes de quejas, sin embargo no nos es posible apreciar, a partir de la lectura de la misma, cuáles eran las demandas de las víctimas al momento de acercarse a la Comisión, por lo que tampoco podemos valorar en qué medida la Recomendación y la actuación de la CDHDF beneficiaron a las víctimas. Dada la naturaleza de los hechos -violencia laboral, discriminación por embarazo y discriminación laboral, de acuerdo a la propia clasificación de la Recomendación- pareciera ser que las demandas de las víctimas estaban vinculadas también con la materia laboral, misma que estaba vedada para la Comisión hasta antes de la reforma constitucional de junio de 2011, a la que ya se hizo referencia.

Finalmente, la Comisión atendió estas denuncias por la "falta de implementación de mecanismos específicos para la prevención, atención, investigación y, en su caso, sanción de cualquier acto de violencia contra las mujeres al interior de las instituciones y dependencias del Distrito Federal".²⁵ Muchas pueden ser las razones que llevaron a la Comisión a verificar el cumplimiento de una de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que hace mención a dichos mecanismos, tales como la falta de pruebas suficientes, la diversidad de conductas e incluso el que las propias peticionarias son servidoras públicas.

No obstante la elección antes referida, que efectivamente está ligada con el problema de fondo, la Recomendación podría haberse vinculado aún más con las demandas de las mujeres víctimas si se hubiese relacionado también con la violencia y la discriminación hacia la mujer y se hubiese precisado lo que los hechos significan en términos de derechos humanos laborales.

Las quejas llevaron a la Comisión a analizar la carencia institucional de la autoridad reposable, esto provocó que la reparación directa para las peticionarias

²⁵ CDHDF, Recomendación 9/2012, p. 1.

Las medidas precautorias no prejuzgan sobre la veracidad de los hechos, sino que tienden a proteger a las personas en situaciones críticas y donde se impide o podría impedirse el ejercicio de los derechos.

se resumiera a la restitución de derechos laborales, bajo un consenso entre autoridades y víctimas vigilado por la Comisión. La CDHDF debe pugnar no sólo por atender los déficits institucionales, sino también que las demandas e intereses de las víctimas no sean puestas en segundo plano. En síntesis, el protagonista de la recomendación es el déficit institucional de la autoridad responsable y no la violencia sexual y laboral sufrida por las mujeres víctimas.

Un balance entre ambos aspectos, como el centro de la Recomendación, parece posible e incluso necesario en este tipo de materias. La creación de mecanismos como el que preocupa a la Comisión también debe partir de las inercias, problemas y fortalezas de cada una de las instituciones recomendadas, para conocer esto la presencia de las víctimas resulta fundamental. Las instituciones se pueden conocer en sus organigramas y normas, pero sólo quienes las viven pueden identificar las normas no formales y los procedimientos no escritos que, de una u otra forma, moldean a las instituciones.

Medidas precautorias

En 2010 la CDHDF solicitó 5922 medidas precautorias,²⁶ es decir, la adopción de las "medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas o reclamadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron".²⁷ De acuerdo con el Reglamento de la CDHDF, son medidas de conservación, "aquellas que se soliciten para que las cosas permanezcan en el estado en el que se encuentran, evitando la consumación irreparable de las presuntas violaciones a los derechos humanos denunciadas o la producción de daños de difícil reparación" (artículo 113 RICDHDF). Por su parte, son medidas restitutorias "aquellas que tiendan a resarcir a la parte quejosa al estado en que se encontraba hasta antes de la consumación de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas o de la producción de daños de difícil reparación" (artículo 113 RICDHDF), por ejemplo, la puesta en libertad de una persona sometida a detención arbitraria.

Como se desprende de lo anterior, las medidas precautorias no prejuzgan sobre la veracidad de los hechos, sino que tienden a proteger a las personas en situaciones críticas y donde se impide o podría impedirse el ejercicio de los derechos. En este sentido, la Comisión debe actuar con suma rapidez para identificar estas situaciones, siendo el momento más apropiado al presentarse la denuncia o al tener conocimiento de los hechos. Más allá de la procedencia de la queja, la solicitud de medidas precautorias corre de forma

²⁶ Cfr. CDHDF, *Informe anual 2010*, op. cit.

²⁷ Artículo 39 de la LCDHDF.

independiente, por lo que su solicitud debe ser respondida por la autoridad destinataria en las 48 horas siguientes a su recepción, plazo que puede reducirse en casos graves a juicio de la Comisión. Para garantizar este mecanismo, el presidente de la CDHDF puede denunciar a la autoridad o servidor público que haga caso omiso de las medidas solicitadas.²⁸

La Comisión procesa anualmente una gran cantidad de solicitudes de medidas precautorias, por lo que debe asegurarse que su seguimiento y atención no se vean comprometidos. Es primordial que luego de dictada una medida precautoria se vigile de manera muy cercana su cumplimiento.

La Recomendación 7/2011 nos ayuda a ilustrar esta exigencia y las duras consecuencias que la falta de atención a las medidas precautorias por parte de la autoridad responsable puede acarrear. En efecto, esta Recomendación es acerca de las violaciones al derecho a la vida, a una vida libre de violencia, a la igualdad y a la no discriminación, y al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud de las mujeres privadas de su libertad, así como de los derechos a las garantías judiciales de los familiares de la víctimas.

En abril de 2008 la CDHDF recibió la llamada de una mujer privada de la libertad en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, quien contaba con siete meses de embarazo y que denunció presentar malestares sin que el personal del servicio médico de dicho Centro le proporcionara la debida atención médica. Ese mismo día, la Comisión solicitó medidas precautorias, "a fin de certificar su estado de salud, brindar la atención médica y los medicamentos que requería".²⁹ La respuesta de la solicitud fue remitida por la autoridad el 2 de mayo, más de 48 horas después de solicitadas las medidas, cabe advertir que en la Recomendación no se incorporó el contenido de dicha respuesta. Al final, a pesar de que la víctima acudió en diversas ocasiones al servicio médico y al nosocomio, nunca recibió una adecuada atención a su salud, por lo que el 12 de mayo de 2008 la peticionaria perdió la vida.

Este caso ilustra el compromiso que las medidas precautorias representan, deja ver también la importancia de la existencia de este mecanismo para proteger derechos como la vida, pero al mismo tiempo puede ser un llamado a la reflexión respecto a que los funcionarios de la Comisión deben estar atentos de que la autoridad responsable realmente cumpla con lo que se le ha solicitado.

En la atención de los diversos asuntos no sólo debe buscarse acreditar violaciones ya acontecidas, sino cesarlas o impedir que sucedan, para ello es fundamental tener conocimiento de las acciones de las autoridades de primera mano visitando a las personas afectadas.

²⁸ Artículos 117 y siguientes del RICDHDF.

²⁹ CDHDF, Recomendación 7/2011, apartado 1.3, p. 3.

De lo que se trata, entonces, es de llevar el nivel de tensión respecto de la autoridad a su nivel más alto, incluso más que tratándose de las recomendaciones, para evitar la violación o lograr su cese. La presión en estos casos debe ser de tal nivel que las autoridades se hallen en la posición irremediable de cumplir y salvaguardar los derechos humanos. Todos los derechos humanos tienen la misma importancia y no existe jerarquía entre ellos, pero atentados a la integridad personal o la vida, como el caso analizado, requieren de una actuación más inmediata.

La tramitación de las quejas

La identificación de los hechos violatorios y la elección de los derechos presuntamente violados son dos momentos de la tramitación a los que se debe prestar mucha atención, es ahí donde queda determinada la potencia de la queja para ver probados los hechos presuntamente violatorios a los derechos humanos.

Si bien las clasificaciones de hechos violatorios ayudan a especificar de qué tipo de asunto se trata, también pueden constituir medios por los que las legítimas demandas de las personas peticionarias se pierden. Dada la simplicidad del mecanismo de recepción de denuncias, como se mencionó, es amplio el margen de actuación para los servidores públicos. En principio, debe buscarse que la determinación de hechos violatorios y derechos violados quede lo más comprensiva posible, es decir que el alcance de la queja sea amplio para después, de acuerdo con lo arrojado por la investigación, pueda identificarse con claridad el ámbito violatorio.

En la tramitación de quejas debe cuidarse el no enfocar los asuntos sólo a partir de los hechos violatorios, dejando a los derechos en un segundo nivel, porque el hecho violatorio como tal no contiene ningún estándar de la conducta esperada por parte de la autoridad. Es decir, los hechos violatorios son simplemente actos aislados que poco o nada nos dicen sobre lo que debió haber hecho la autoridad y, en consecuencia, poco o nada puede desprenderse de ahí a la luz del mejoramiento de los derechos humanos en las instituciones del Distrito Federal. Al contrario, el enfoque desde los derechos, si bien más amplio, permite que se identifiquen las obligaciones de las autoridades y, con ello, se identifique tanto un camino seguro hacia la investigación de los hechos, como a la determinación de medidas de reparación. En efecto, el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), establece un grupo de obligaciones generales, pero también institucionales y de aplicación que permiten dimensionar a los derechos, esto es, identificar los distintos comportamientos de cada derecho respecto de cada obligación.³⁰ El camino a seguir

³⁰ Cfr. Sandra Serrano y Daniel Vázquez, "Fundamentos teóricos de los derechos humanos", en CDHDF, *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de Inducción*, op. cit., pp. 205 y ss.

en la tramitación de los expedientes de queja no deben ser hipótesis vacías o caprichosas, sino guiadas por los derechos y sus obligaciones.

La conciliación

El artículo 40 de la Ley de la CDHDF prevé que se procure la conciliación entre las partes. Se trata de un mecanismo de conclusión del expediente de queja que busca solucionar el problema específico de la presunta víctima sin que exista una determinación sobre la responsabilidad de la autoridad señalada ni prueba sobre la violación a los derechos humanos de la o el peticionario. De lo que se trata es de resolver el asunto con la mayor prontitud para el beneficio de la persona peticionaria.

Del texto de la ley y del propio Reglamento de la Comisión se desprende que la conciliación es un paso necesario en la tramitación de los expedientes de queja. Sin embargo, tratándose de violaciones graves a los derechos humanos, esto es, violaciones a los derechos a la vida, a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, a la seguridad, así como aquellas que puedan afectar a una colectividad o grupo de individuos, no procederá la conciliación y la CDHDF se encuentra obligada a seguir la investigación de los hechos denunciados.³¹

Dado que el objetivo de la conciliación es satisfacer los intereses de la persona peticionaria, debe contarse con su aceptación expresa para concluir la queja por este medio. Para lograrlo, la Comisión debe mediar entre lo que demanda la persona peticionaria y lo que la autoridad está dispuesta a ceder, todo ello bajo el marco de los principios de los derechos humanos, como el principio de igualdad y no discriminación. En consecuencia, la Comisión debe velar porque en la conciliación se satisfaga la demanda de la persona peticionaria, se cumplan con los derechos humanos y la autoridad quede conforme, lo que debe implicar para ella una solución *económica*. Por ello es que la CDHDF no puede dar por cerrada la conciliación sino hasta que se cumplan los compromisos acordados en el plazo señalado, que de acuerdo con el Reglamento de la Comisión será de quince días hábiles, que podrá ser ampliado cuando así lo requiera la naturaleza del asunto.³²

La investigación de los hechos

Las amplias facultades de investigación con que cuenta la CDHDF son las que le permiten trascender las situaciones particulares para identificar las causas de las violaciones, así como aquellos factores que posibilitan la repetición de

³¹ Artículo 128 del RICDHF.

³² Artículo 127 del RICDHF.

las mismas. Igualmente, dichas facultades permiten establecer el contexto general en el que se presentaron las violaciones a derechos humanos.

En efecto, la CDHDF debe solicitar un informe a las autoridades señaladas como responsables respecto de los hechos denunciados. En su solicitud, la Comisión tiene la posibilidad de requerir de manera amplia que la autoridad se pronuncie sobre los hechos imputados y/o especifique cuestiones particulares que llamen su atención. Además, puede demandar a la persona peticionaria la aclaración o ampliación de la información, en caso de que lo considere conveniente, para que coadyuve a la aclaración de los hechos. Asimismo, la Comisión puede solicitar información a toda autoridad que pueda tener en su poder datos relacionados con los hechos materia de la queja.

Por otra parte, la Comisión está en posibilidad de realizar o solicitar peritajes, entrevistas o cualquier otro medio de prueba que considere indispensable para formar su convicción respecto de las violaciones a los derechos humanos, así como para determinar las recomendaciones específicas que habrá de plantear en caso de ser necesario. La facultad de llevar a cabo una investigación independiente es uno de los elementos más sobresalientes de la figura del ombudsman. La primera información proporcionada por la persona peticionaria y por la autoridad es un punto de partida, y no necesariamente la fuente única de información.

Aun cuando esa información fuera del todo suficiente para explicar la violación particular, sus causas, y los elementos para formular las recomendaciones específicas –incluyendo las garantías de no repetición–, la CDHDF debe efectuar una valoración independiente de los medios de prueba; es decir, no debe limitarse a aceptar las conclusiones de una u otra parte, sino que debe valorar y argumentar por sí misma cada una de las pruebas proporcionadas.

De no realizarse una investigación independiente –tanto en el sentido de contar con medios de prueba propios como en el de formular una argumentación autónoma respecto de estos medios como prueba para sostener la convicción de que se han violado los derechos humanos–, la Comisión no estará en posibilidad de trascender las apreciaciones de las autoridades y de las personas peticionarias para apreciar cabalmente el hecho particular y las situaciones de orden general que lo propiciaron. Lo anterior es indispensable para verificar si las violaciones son estructurales o no; si es necesario recomendar medidas de naturaleza institucional o estructural o si basta con la sanción a los responsables y la reparación individual del daño. De alguna manera, la calidad de la investigación independiente llevada a cabo por el ombudsman podría considerarse como un mecanismo que permitiría dotar de un contenido de mayor alcance a las recomendaciones.

Como ya se mencionó, la investigación debe partir de las obligaciones que implican los derechos presuntamente vulnerados. Así, las recomendaciones

de la CDHDF deben establecer un grupo de hipótesis de trabajo que se relacionen directamente con las obligaciones de los derechos en juego. Debe buscarse acreditar la violación de los derechos, y no *construir* una imagen del asunto. La Recomendación 8/2011 precisa que sus hipótesis de trabajo son:

- a) Policías judiciales adscritos a la PGJDF [Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal] detuvieron de forma ilegal y arbitraria a las personas agraviadas de la presente Recomendación.
- b) Policías judiciales adscritos a la PGJDF afectaron la integridad personal de las personas agraviadas al cometer actos de tortura en su contra e intentar extorsionarlas.
- c) El agente del Ministerio Público adscrito a la PGJDF violó las garantías judiciales y no garantizó una adecuada protección judicial en perjuicio de las personas agraviadas, al consignarlas ante el juez, sin valorar las pruebas existentes y sin elementos suficientes.
- d) La Fiscalía de Investigación para Servidores Públicos adscrita a la PGJDF, encargada de integrar la averiguación previa derivada de los hechos de queja y del cumplimiento del Acuerdo de Conciliación 4/2009, omitió realizar una investigación de forma diligente, incumpliendo las obligaciones generales de investigar, sancionar y reparar. Asimismo, por lo que respecta al Consejo de Honor y Justicia, en relación a resolver eficazmente y oportunamente la responsabilidad de los policías judiciales citados en el presente instrumento, respecto a la realización de conductas impropias que trasgredieron los principios y normas que rigen su proceder.³³

En la Recomendación se añade que las acciones para recabar información tuvieron la finalidad de documentar esas hipótesis. Cabe preguntarnos: y si las hipótesis están equivocadas, ¿por qué no se tiene una pregunta más amplia que guíe la investigación? ¿Respecto de qué surgen esas hipótesis?

El documento *Presupuestos y manual de métodos y procedimientos* de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal explica este actuar. La CDHDF parte de la presunción de que, en principio, la violación ocurrió y corresponde a las y los visitadores adjuntos evidenciar que así fue. Existe, por tanto, una presunción de culpabilidad respecto de la autoridad. En principio esto no es problemático en cuanto tal, en tanto quien conozca del asunto por parte de la CDHDF no se deje llevar por la subjetividad natural que tiene la persona peticionaria para indagar los hechos. Téngase presente que no se trata de probar *la verdad* de la persona peticionaria, sino de buscar los elementos que más se acerquen a los estándares de los derechos humanos.

³³ CDHDF, Recomendación 8/2011, apartado III, pp. 4 y 5.

Lo importante no sólo es que la víctima quede satisfecha, sino que esos hechos no se repitan. De nueva cuenta estamos frente a las dos tensiones que nos han seguido a lo largo de este documento. Por una parte, la tensión con la víctima, en el afán de satisfacer su dicho y, por otra parte, la tensión con las autoridades responsables al no establecer con suficiente claridad cuál era la conducta esperada en términos de obligaciones aplicados al caso concreto y no sólo expuestos a manera de listado.

Una consecuencia necesaria del método propuesto en el documento analizado es que los hechos deben subsumirse en el derecho. Entonces se plantea un ejercicio que separa a los hechos del derecho. Por una parte se presenta el derecho y por otra los hechos, de tal forma que la autoridad y la población en general no pueden identificar con certeza qué hecho se relacionan con qué derecho y con qué consecuencia. Esta visión, además, tiene la consecuencia poco deseada de aceptar al derecho sin cuestionar su legitimidad y, aún más, su legitimidad a la luz de los derechos humanos. Al final, el legalismo que se quería evadir, termina por consolidarse.

En cambio, el ejercicio de investigación y prueba de las violaciones a derechos humanos puede realizarse a partir del contenido y alcance de los derechos y sus obligaciones para bajar, posteriormente, a los hechos. Una vez realizado esto, de nueva cuenta se enfrentan los hechos al derecho pero desde un enfoque en el que el derecho sirva al hecho y no al contrario. En todo caso, lo que habrá que crear no son los hechos y la evidencia para encuadrarlos en el derecho, sino el derecho para que le sea útil a los derechos. En definitiva, lo fundamental es que se realice una investigación autónoma, que se piense en los derechos humanos de las víctimas y no en las víctimas aisladas.

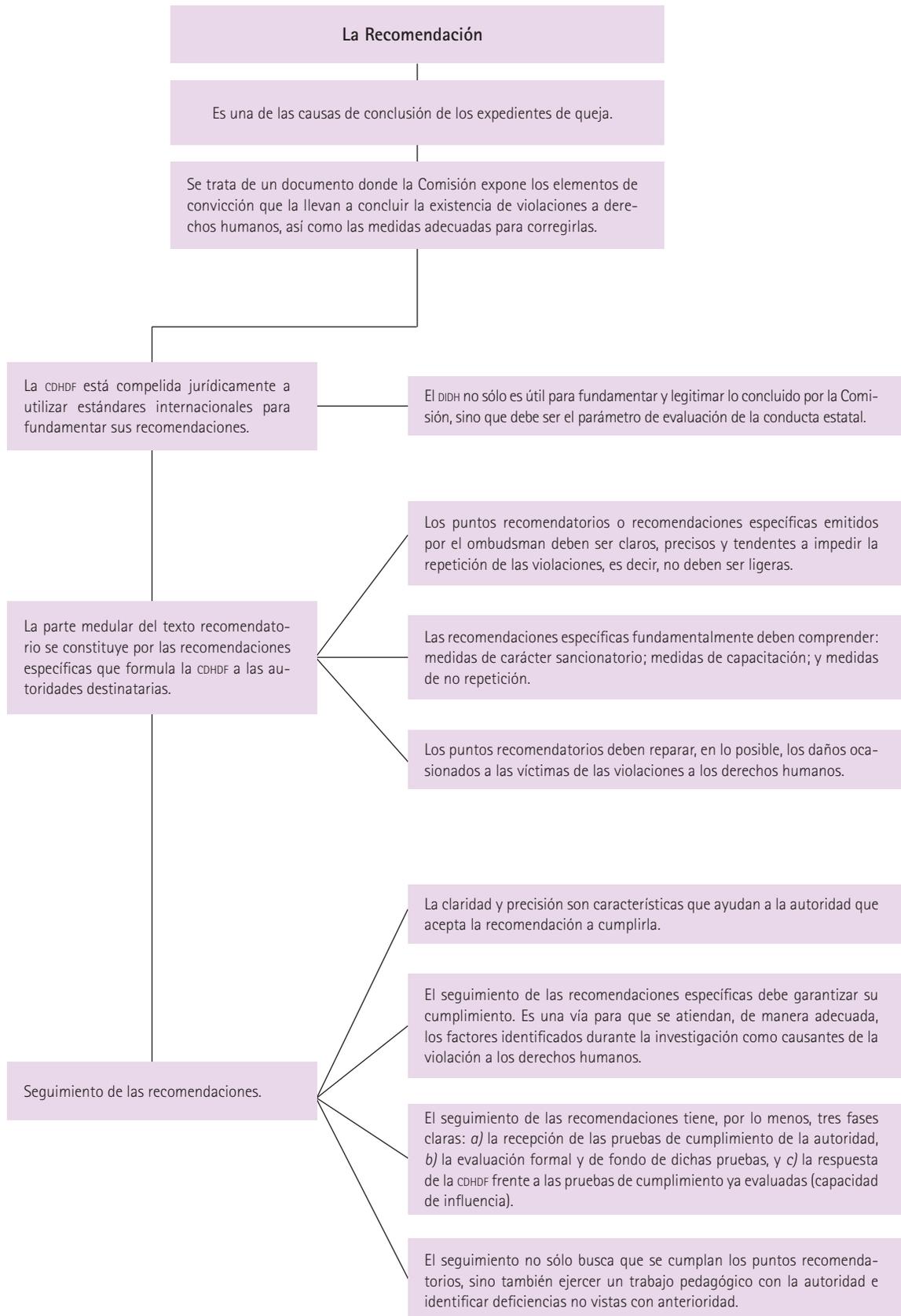
Causas de conclusión

El artículo 121 del Reglamento Interno de la CDHDF establece como causas para concluir un expediente de queja las siguientes: por haberse solucionado durante el trámite; por incompetencia, debiéndose orientar jurídicamente a la parte quejosa (*sic*); por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos; por improcedencia; por desestimiento de la parte quejosa (*sic*), debidamente ratificado ante la Comisión; por falta de interés de la parte quejosa (*sic*); por cumplimiento de las medidas conciliatorias; por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un acuerdo de no responsabilidad; por Recomendación; por no existir elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos; por no haberse identificado a la autoridad que cometió la violación de los derechos humanos; por muerte de la parte quejosa (*sic*), siempre y cuando exista imposibilidad para continuar con el trámite de investigación, y por imposibilidad para continuar con la investigación, por protección de la parte quejosa (*sic*).

Como se puede observar, algunas de estas categorías no son excluyentes entre sí, sino que para ciertas circunstancias podrían aplicarse dos o más causas de conclusión. Lo fundamental, en todo caso, es que la causa de conclusión esté debidamente fundada y motivada y que cumpla con los requisitos mínimos establecidos en la normatividad de la CDHDF, como lo es la continuación de la investigación de casos graves en ciertas circunstancias, aun sin el interés de la persona peticionaria, o la no conciliación en casos graves.

Las causas por las que concluyen los expedientes deben ser explicadas a las personas peticionarias y, en la medida de lo posible, ser transparentes frente a la población mediante los informes anuales de la Comisión. Esto es fundamental para la legitimidad de la institución, pues dados los espacios de discrecionalidad y de tensión entre los actores, la certeza sobre su compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos recae en el manejo que haga del cúmulo de quejas que día a día recibe.

MÓDULO II. LAS RECOMENDACIONES



Una de las causas de conclusión de los expedientes de queja es la Recomendación. Se trata de un documento donde la Comisión expone los elementos de convicción que la llevan a concluir la existencia de violaciones a derechos humanos, así como las medidas adecuadas para corregirlas. El documento, además, tiene la función de recordarles a las autoridades responsables sus obligaciones en materia de derechos humanos, por lo que debe existir claridad respecto de lo exigible.

Uso y aplicación del DIDH

Los derechos humanos que constituyen la base de las recomendaciones determinan las obligaciones positivas y negativas que impone cada derecho. Las normas en sí mismas son generales y abstractas. Así, la cita del texto de un tratado internacional o de la Constitución misma no lo dice todo sobre el derecho en cada caso concreto. Por ejemplo, el artículo 5º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: "1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral [...]". Este enunciado normativo no precisa ni todos los contenidos ni los límites del derecho reconocido. En cambio, el ejercicio de interpretación del derecho permite extraer de ahí todas sus implicaciones, recurriendo a la jurisprudencia de los órganos competentes para interpretarlo, en este caso la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Así, este derecho implica, por una parte, la obligación de adoptar medidas preventivas, de sanción, y otras, respecto de las conductas prohibidas, es decir, la tortura y las penas o los tratos crueles, inhumanos o degradantes, incluso cuando son cometidas por particulares. Por otra parte, alude a la cualidad de todo individuo de ser merecedor de respeto, sin que nadie pueda, en principio, interferir con él o con sus decisiones respecto de él.

Lo que se observa en las recomendaciones seleccionadas es una división entre los hechos, el derecho y las consecuencias. Por nuestra parte consideramos que las recomendaciones deben relacionar explícitamente cada elemento, para que las autoridades tengan claro cuáles son estándares que debieron haber cumplido.

El DIDH no sólo es útil para fundamentar y legitimar lo concluido por la Comisión, sino que debe ser el parámetro de evaluación de la conducta estatal y, en última instancia, de la propia actuación de la CDHDF. En efecto, el ombudsman local también debe adecuar sus métodos de investigación y conclusión de expedientes de queja a los parámetros de los derechos humanos. Así, por ejemplo, la obligación de debida diligencia no sólo es predicable a las autoridades señaladas como responsables sino a la propia Comisión en sus procedimientos. Las recomendaciones mismas deben aplicar los criterios internacionales y no limitarse a citarlos. Sin embargo, aplicar el DIDH implica una lectura de los hechos y las evidencias distinta a la que ahora sigue la CDHDF.

Recomendaciones específicas

La parte medular del texto recomendatorio se refiere a las recomendaciones específicas que formula la CDHDF a las autoridades destinatarias. Dichas recomendaciones deben ser el resultado de la labor de investigación y argumentación que la Comisión lleva a cabo y, de acuerdo con su convicción, deben ser las medidas necesarias para restituir el respeto a los derechos humanos y elevar su nivel de disfrute, sancionar a los culpables y reparar el daño a las víctimas. En otras palabras, se trata de reparar los daños concretos ya producidos, pero también de impedir su repetición.

Entre las medidas que se establecen en los puntos recomendatorios encontramos las siguientes:

- a) *Medidas de carácter sancionatorio.* Estas medidas han sido reconocidas por los órganos internacionales –principalmente la Corte IDH, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas y la Corte Europea de Derechos Humanos– como un factor esencial para evitar la repetición de las violaciones. En palabras de la Corte IDH: “El Estado está obligado a combatir la

situación de impunidad que impera en el presente caso por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos.³⁴ Como se recordará, la obligación de garantizar los derechos humanos implica investigar y sancionar a los responsables; por ello, resulta positivo que la Comisión enfatice la importancia de estas medidas.

- b) *Medidas de capacitación.* La no repetición de violaciones se puede lograr, entre otras cosas, gracias a la capacitación. Sin embargo, no basta con recomendar que ésta se efectúe. Para que llegue a ser efectiva es necesario contar con contenidos apropiados y mecanismos de evaluación que permitan verificar su impacto.
- c) *Medidas de no repetición.* Aquellas que buscan incidir en los programas, prácticas normativas de las instituciones a fin de que las condiciones que permitieron las violaciones a los derechos humanos no se repitan. La vinculación entre estas medidas y los resultados de la investigación es fundamental para que verdaderamente su cumplimiento incida en un mejoramiento de las condiciones de los derechos humanos. No basta, por tanto, señalar un grupo de cambios retomados de recomendaciones internacionales, sino que debe asegurarse que esas medidas son congruentes con los hallazgos de la investigación. Establecer esta relación, sin duda, no es sencillo, pero es por ello que las recomendaciones deben constituir documentos donde la Comisión exprese los resultados obtenidos de su labor, entendida como el conjunto de todas sus áreas.

Además los puntos recomendatorios deben reparar, en lo posible, los daños ocasionados a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos. Las recomendaciones analizadas muestran que la CDHDF sigue, en términos generales, la jurisprudencia interamericana respecto de reparación del daño. No es el ánimo de este documento ahondar en esa temática, pues otro curso estará dedicado al efecto, sin embargo conviene señalar que al igual que en las medidas de no repetición, las reparaciones también deben atender a la situación de la víctima concreta y no sólo al estándar internacional. Así, mientras que las disculpas públicas son costumbre en el ámbito interamericano, y probablemente no sean igualmente satisfactorias tratándose del Distrito Federal. En este sentido, difícilmente puede existir un traslado inmediato de los estándares de reparación, en todo caso debe formularse un proceso de *traducción* de los objetivos perseguidos por la reparación en el ámbito internacional a aquellos que buscan satisfacer a víctimas en el ámbito local. El estándar debe ser el mismo pues la violación es la misma, pero lo esperado por las víctimas en uno y otro caso no siempre es el mismo.

³⁴ Corte IDH, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 22 de septiembre de 2006, Serie C, núm. 153, párrafo 164.

Seguimiento de recomendaciones

Los puntos recomendatorios o recomendaciones específicas emitidas por el ombudsman deben ser claros, precisos y tendentes a impedir la repetición de las violaciones; es decir, no deberían ser ligeras. La claridad y precisión son características que ayudan a la autoridad que acepta la Recomendación a cumplirla de tal forma que efectivamente se logre la no repetición de las violaciones de acuerdo con parámetros ya establecidos por la propia CDHDF. Sin embargo, la mera aceptación de la Recomendación por parte de la autoridad responsable no asegura que las acciones que adopte para dar cumplimiento a la Recomendación se ajusten a los criterios establecidos por la Comisión. Es decir, aun cuando nos encontremos frente a recomendaciones claras, precisas y que atiendan a la no repetición de las violaciones a los derechos humanos, e incluso si estas recomendaciones son aceptadas en su totalidad por la autoridad responsable, los objetivos plateados en ellas pueden no cumplirse.

Una vez aceptada la Recomendación, el costo político de la autoridad responsable por no cumplir la recomendación, cumplirla de manera deficiente o cumplirla en su totalidad pero sin atender al principio de máxima eficiencia, disminuye considerablemente, y con él la incidencia de la Recomendación. La responsabilidad política *lato sensu* se ve disminuida, entre otros factores, por el paso del tiempo y la oportunidad del ombudsman para volver sobre la Recomendación con la misma intensidad que en su emisión. Dado ese estado de cosas, la normatividad de la CDHDF exige al ombudsman realizar un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones. Dicho seguimiento se constituye en una verdadera garantía de la Recomendación.

El seguimiento es en realidad tanto una garantía de la observancia de la Recomendación como una oportunidad para que las acciones derivadas de las recomendaciones específicas que adopte la autoridad responsable sean efectivamente adecuadas para impedir la repetición de las violaciones. En otras palabras, el seguimiento garantiza el cumplimiento de las recomendaciones específicas derivadas de las investigaciones y así se constituye en una vía para que se atiendan de manera adecuada los factores identificados durante la investigación como causantes de dichas repeticiones.

El seguimiento de las recomendaciones tiene, por lo menos, tres fases claras: a) la recepción de las pruebas de cumplimiento de la autoridad; b) la evaluación formal y de fondo de dichas pruebas, y c) la respuesta de la CDHDF frente a las pruebas de cumplimiento ya evaluadas. Esta última fase resulta esencial para impedir la repetición de las violaciones, en la medida que en virtud del principio de eficiencia (artículo 109 constitucional) el ombudsman nacional debe asegurarse de que las acciones de la autoridad tengan el mayor impacto posible.

A esta última fase le llamaremos en lo que sigue *capacidad de influencia*, y por ella entendemos la capacidad de la Comisión para hacer efectivas sus recomendaciones, teniendo en cuenta que las mismas no son vinculantes. Es decir, a partir de la evaluación de las pruebas de cumplimiento la CDHDF puede influir en la autoridad para corregir posibles desviaciones o la adopción de cambios que no logren impedir la repetición de las violaciones. Lo anterior no significa que la Comisión deba indicarle a la autoridad qué debe hacer o qué no debe hacer, sino que debe calificar la actuación de la autoridad de tal forma que se obtenga el máximo beneficio posible a partir de las recomendaciones específicas.

De contar con recomendaciones específicas claras, precisas y tendentes a la no repetición de las violaciones, la CDHDF podría limitarse a la evaluación formal y de fondo de las pruebas y a ejercer su capacidad de influencia en un nivel prácticamente de contrastación; sin embargo, cuando ella misma se pone en la situación de verificar el cumplimiento de recomendaciones *débiles* (esto es, insustanciales en la medida en que no promueven cambios efectivos que permitan la erradicación de las violaciones que denuncian, y que son poco claras y precisas) se requiere una actuación máxima. De no exigirse dicha actuación, la garantía que representa el seguimiento de las recomendaciones sería totalmente ineficaz. Las recomendaciones *débiles* dificultan la evaluación de las pruebas ofrecidas por la autoridad y limitan su capacidad de influencia para corregir las deficiencias y encauzar la no repetición de violaciones.

En ese estado de cosas, la CDHDF debe reforzar su capacidad de influencia, en el sentido antes definido, con el objeto de cumplir su propio mandato, es decir, la protección de los derechos humanos en el Distrito Federal. Para alcanzar este objetivo debe considerar que las deficiencias de las recomendaciones débiles no se pueden subsanar en el seguimiento, puesto que, por así decirlo, ya está fijada la *litis*. Sin embargo, cuando tras la emisión de una Recomendación débil la CDHDF también realiza un ejercicio mínimo en cuanto a la evaluación que supone el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones nos enfrentamos ante un doble problema.

Pese a que el seguimiento de las recomendaciones es una garantía de su cumplimiento, en la medida que extiende la vigilancia del ombudsman sobre la autoridad responsable hasta la plena restitución de los derechos violados, dicho proceso cuenta con un marco jurídico débil que, entre otras características, concede un amplio margen de discrecionalidad a la CDHDF. En efecto, el seguimiento de recomendaciones no tiene un fundamento legal claro, sino sólo reglamentario y dentro de esa regulación tampoco hay certeza sobre la forma en que pueden aplicarse. De conformidad con el artículo 145 del Reglamento de la CDHDF el seguimiento de una Recomendación puede concluirse por haberse cumplido los punto recomendatorios que hayan sido aceptados; por haber

cambiado el contexto en que la Recomendación fue emitida, de tal manera que el contenido de los puntos recomendatorios perdieron eficacia; porque los puntos recomendatorios se refieren concretamente a la parte peticionaria y ésta manifiesta expresamente su desestimiento o se acredita su falta de interés o cuando resulte imposible su localización, y por quedarse sin materia.

En los casos en que los puntos recomendatorios son abiertos y se utilizan criterios normativos amplios, no existe demasiada seguridad respecto a qué elementos habrán de tomarse en consideración para concluir el proceso de seguimiento. Sin embargo, la existencia de dicho seguimiento de las recomendaciones también puede considerarse una ventana de oportunidades para indagar con más elementos las condiciones institucionales y personales de los distintos órganos supervisados para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. En efecto, desde una posición proactiva, el seguimiento no sólo busca que se cumplan los puntos recomendatorios, sino también ejercer un trabajo pedagógico con la autoridad e identificar deficiencias no vistas con anterioridad.

El proceso de seguimiento es, entonces, un proceso dinámico que no puede limitarse a la recepción de información para valorarla en la discreción, sino que debe tratar de obtener el máximo beneficio para los derechos humanos a partir de la interacción con las autoridades. Comprender el funcionamiento complejo de la CDHDF es un requisito esencial para ello, pues la interacción se va a presentar en distintos escenarios y unos influyen al otro. Así como el cumplimiento de un punto recomendatorio puede empantanarse por una declaración pública, otra declaración sobre un asunto diverso puede abrir la disposición de las autoridades para cumplir con sus compromisos. Es en el seguimiento de las recomendaciones donde la incidencia política del ombudsman debe expresarse con su mayor fuerza.

BIBLIOGRAFÍA

Ansolahehere, Karina, et al., *Recomendaciones de la CNDH y cambio institucional: el caso de la Secretaría de Educación Pública*, México, Programa Atalaya-ITAM/Flacso-México/Fundar, 2009.

CDHDF, *Informe anual 2010*, vol. I, disponible en <<http://informe2010.cd hdf.org.mx/informe.php>>, página consultada el 12 de enero de 2011.

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

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

_____, *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de inducción*, CDHDF, México (serie Cuadernos de capacitación para el SPDH), 2011.

Corte IDH, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 22 de septiembre de 2006, Serie C, núm. 153.

Elster, J., y R. Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE, 1999.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *El ombudsman y la protección de los derechos humanos en América Latina*, San José, 1997.

Instituto Danés de Derechos Humanos y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *National Human Rights Institutions and the Administration of Justice*, Copenhagen, 2003.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (LCDHDF), última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de mayo de 2010.

Maravall, José Ma., y A. Przeworsky, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, 2003.

O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", *Isonomía*, núm. 14, México, ITAM, 2001.

_____, "Horizontal Accountability and New Poliarchies", en Schedler, A., et al., *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder CO, Lynne Rienner Publishers, 1999,

Organización de las Naciones Unidas-Asamblea General, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), Resolución 1992/54 (Comisión de Derechos Humanos) y Resolución A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993 (Asamblea General).

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (RICDHDF), última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 3 de mayo de 2011.

Reif, Linda, "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 13, Cambridge, 2000.

Pisarello, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías*, Madrid, Trotta, 2007.

Serrano, Sandra, *Acceso a la justicia y derechos humanos en México. ¿Es el Ombudsman una institución eficaz para acceder a la justicia?*, Washington, OEA, 2008.

Uggla, Fredrick "The Ombudsman in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, 36.

Ejercicio 2

Realice un diagrama de flujo de las distintas acciones que corresponde realizar a la Dirección General de Quejas y Orientación.

Ejercicio 3

A partir del siguiente caso identifique si sería necesario solicitar medidas precautorias a favor del peticionario y, en su caso, cuáles. De concederse, ¿qué corresponde hacer a la Comisión posteriormente?

La Cárcel de Puerta Grande se encuentra ubicada en la Carretera al Ajusco, en la ciudad de México, y cuenta con una capacidad de 750 plazas y un anexo femenino. Según datos aportados por los peticionarios, para finales del mes de agosto de 2011 contaba con una población total de 3211 reclusos siendo el porcentaje de hacinamiento de alrededor de 300 por ciento;

En los últimos tres años los hechos de violencia intracarcelarios se han incrementado: en 2009 murieron 28 internos; en 2010 llegaron a 26 las muertes de reclusos, y en 2011 se registraron 45 internos fallecidos.

Según notas de prensa, las muertes se producen principalmente como consecuencia de riñas entre los internos, siendo el motivo central las disputas por el control dentro del penal. Factores que agravan la situación son la falta de control efectivo de la cárcel y el tráfico de armas que, a pesar de las requisas, no ha sido controlado por las autoridades, a través de medidas sostenibles y efectivas que permitan identificar las causas del rearme de la población penitenciaria.

Entre el 27 y 29 de septiembre de 2011 se registró un motín en el centro penitenciario con un saldo de 16 internos fallecidos, y entre 36 y 46 heridos, durante el cual se dispararon armas de fuego e incluso se detonaron ocho granadas. Según la información disponible, en respuesta el Gobierno del Distrito Federal movilizó a 1 800 efectivos de la policía para mantener el control y supuestamente proporcionar seguridad a los internos. Además, grupos de familiares de internos habrían iniciado protestas fuera de la cárcel para obtener información.

El 10 de octubre de 2011 resultó muerto otro interno como consecuencia de una herida de arma cortopunzante.

Entre las condiciones que "crean, propician y mantienen un ambiente de extrema violencia", se hizo referencia al "hacinamiento, maltrato físico y psicológico, la falta de personal profesional dentro del penal, el tráfico interno de armas y drogas, la falta de clasificación de las personas privadas de libertad, el retraso de los juicios penales de los detenidos y el pésimo estado de infraestructura física [...] a lo que se suma[ría]n las pésimas condiciones de salud y alimentación de los [internos], la falta de atención de sus necesidades y la ausencia de actividades de reeducación".

AUTOEVALUACIÓN

1. En México las INDH se caracterizan por contar con un mandato que implica facultades de:
 - i. Control de la administración pública.
 - ii. Carácter jurisdiccional, para que sus determinaciones sean válidas y obligatorias para las autoridades.
 - iii. De promoción y protección a los derechos humanos.
 - a) i y ii.
 - b) i y iii.
 - c) ii y iii.
 - d) i, ii y iii.

2. _____ tiene por cometido la exposición pública de la autoridad responsable de la violación, con el propósito de hacerla visible y comprometer al máximo responsable político de la dependencia involucrada, poniendo en entredicho su reputación y, por lo tanto, su acceso a otros puestos de elección o designación, o incluso ocasionar su renuncia o remoción.
 - a) La conciliación.
 - b) La Recomendación.
 - c) La ley de la CDHDF.
 - d) La Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal.

3. O'Donnell clasifica a las INDH, en atención a sus funciones, como *accountability horizontal* i. _____: se trata de organismos constituidos exclusivamente para ejercer una función de control proactiva y permanente; y *accountability horizontal* ii. _____: que son aquellos mecanismos de frenos y contrapesos entre los tres poderes del Estado.
 - a) i. de control; ii. asignada.
 - b) i. de balance; ii. asignada.
 - c) i. asignada; ii. de balance.
 - d) i. de balance; ii. de control.

4. Son requisitos de admisión de una queja:
 - i. Los datos mínimos de identificación.
 - ii. La manifestación por parte de la persona peticionaria de los derechos que considera le han sido violados.
 - iii. Los hechos presuntamente constitutivos de violación a los derechos humanos.
 - iv. Si la persona peticionaria solicita que sus datos de identificación sean mantenidos en reserva.
 - v. El nombre de las autoridades presuntamente responsables.
 - a) i, ii y iii.
 - b) i, iii y iv.
 - c) ii, iii y v.
 - d) iii, iv y v.

5. **Ante procedimiento de investigación de una violación a los derechos humanos debe partirse del entendido de que...**
- Se trata de un procedimiento de carácter tutelar de la CDHDF hacia la víctima.
 - La participación de las presuntas víctimas durante la tramitación de la queja no es algo accesorio sino indispensable para el conocimiento del asunto.
 - La víctima puede opinar cuando considere pertinente; sin embargo, la decisión final del asunto no necesariamente tiene que buscar su satisfacción.
 - La víctima tiene la carga de la prueba, y que la CDHDF sólo esta obligada a actuar en la medida en que la víctima impulse el procedimiento.
6. _____ son medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas o reclamadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.
- Las medidas precautorias.
 - Las medidas de no repetición.
 - Las recomendaciones.
 - Las medidas de satisfacción.
7. **Se trata de un documento donde la Comisión expone los elementos de convicción que la llevan a concluir la existencia de violaciones a derechos humanos, así como las medidas adecuadas para corregirlas.**
- El informe de autoridad.
 - La Recomendación.
 - La queja.
 - La denuncia.
8. **Las personas que laboran en la CDHDF deben recurrir al derecho internacional...**
- Sólo cuando les sea de utilidad para legitimar lo concluido en una conciliación.
 - En todos los asuntos, teniendo a éste como un parámetro de evaluación para la conducta estatal.
 - Siempre, en atención a que el contenido de los tratados internacionales está jerárquicamente por arriba del contenido constitucional y las leyes generales del país.
 - Nunca, debido a que no puede invocarse un tratado internacional para solucionar un problema que atañe a la competencia del Distrito Federal.
9. _____ garantiza el cumplimiento de las recomendaciones específicas derivadas de las investigaciones y así se constituye en una vía para que se atiendan de manera adecuada los factores identificados durante la investigación como causantes de dichas repeticiones.
- La Recomendación.
 - La conciliación.
 - La medida cautelar.
 - El seguimiento.

10. _____ son características que ayudan a la autoridad que acepta la Recomendación a cumplirla de tal forma que efectivamente se logre la no repetición de las violaciones de acuerdo con parámetros ya establecidos por la propia CDHDF.
- a) La generalidad y la claridad.
 - b) La gama de opciones y la generalidad.
 - c) La claridad y precisión.
 - d) La pertinencia y la generalidad.

CLAVE DE RESPUESTAS

1	b
2	b
3	c
4	b
5	b
6	a
7	b
8	b
9	d
10	c

**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

Payta 632
col. Lindavista,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

Sur

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

Oriente

Cuauhtémoc 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.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

www.cd hdf.org.mx

