

**PROGRAMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL
EN DERECHOS HUMANOS**

Fase de inducción

**La CDHDF en el contexto
de los organismos
autónomos de protección
de los derechos humanos**

Directorio CDHDF

PRESIDENTA

Perla Gómez Gallardo

CONSEJO

José Alfonso Bouzas Ortiz
José Antonio Caballero Juárez
José Luis Caballero Ochoa
Denise Dresser Guerra
Mónica González Contró
Nancy Pérez García
Nashieli Ramírez Hernández
María Isabel Belausteguigoitia Rius
Lawrence Salomé Flores Ayvar

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Gabriel Santiago López
Segunda Montserrat Matilde Rizo Rodríguez
Tercera Yolanda Ramírez Hernández
Cuarta Ignacio Alejandro Baroza Ruíz*
Quinta Jorge Ruíz del Ángel*

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍA EJECUTIVA

Armando Jesús Meneses Larios

DIRECCIONES GENERALES

Jurídica

Lutwin López López
Quejas y Orientación
José Antonio Garibay de la Cruz

Administración

Jaime Mendoza Bon
Comunicación por los Derechos Humanos
Guillermo Gómez Gómez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Asuntos Legislativos y Evaluación

Ignacio Alejandro Baroza Ruíz
*Centro de Investigación Aplicada
en Derechos Humanos*
Francisco Javier Conde González
Educación por los Derechos Humanos
Aída Marín Acuapan
Seguimiento
Mónica Marlene Cruz Espinosa
Vinculación Estratégica
Christian Ibeth Huerta Dávila

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Erika Alejandra Solís Pérez

COORDINACIONES

Tecnologías de Información y Comunicación
Rogelio Alvarado Vilchis
Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas
Clara Isabel González Barba
Servicio Profesional en Derechos Humanos
Mónica Martínez de la Peña

* Encargado del despacho

**PROGRAMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL
EN DERECHOS HUMANOS**

Fase de inducción

**La CDHDF en el contexto
de los organismos
autónomos de protección
de los derechos humanos**



CONTENIDOS: Sandra Liliana Serrano García.

COORDINADORA DEL SERVICIO PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS: Mónica Martínez de la Peña.

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Héctor Rosales Zarco, jefe del Departamento de Contenidos.

COORDINACIÓN ACADÉMICA: Rossana Ramírez Dagio, subdirectora de Formación Profesional.

EDITORA RESPONSABLE: Karen Trejo Flores. CUIDADO DE LA EDICIÓN Gabriela Anaya Almaguer. DISEÑO Y FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez. CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa.

Primera edición, 2011

Segunda edición, 2015

D. R. © 2015, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

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

ÍNDICE

La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos

Sandra Liliana Serrano García

Presentación	7
Introducción	9
Módulo I. ¿Qué es la CDHDF?	11
Módulo II. Las Quejas	41
Módulo III. Las recomendaciones	61
Bibliografía	69
Ejercicios	73
Autoevaluación	75
Clave de respuestas	78

La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos*

* Sandra Lilibana Serrano García es profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (Flacso-México). Todas las opiniones presentadas en este texto son responsabilidad exclusiva de los autores.

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.

Desde la creación del Servicio Profesional, la CDHDF ha realizado un esfuerzo significativo para consolidar los procesos que lo integran, como el de *formación profesional* en el que se inscribe el Programa de Formación Profesional en Derechos Humanos que da marco a la elaboración de la presente guía de estudio.

Es importante referir que el objeto primordial de las guías de estudio del Programa es proporcionar a las y los integrantes del SPDH una investigación adecuadamente documentada, actual y cercana a sus actividades profesionales. En tal sentido, se ha procurado que la exposición sea reflexiva del quehacer cotidiano de las diversas áreas de la Comisión, lo que permitirá que quienes integran el Servicio Profesional participen en la construcción del proceso de aprendizaje mediante el análisis de los diferentes tópicos y a partir de un contexto que les es común.

La presente guía, elaborada a partir del trabajo conjunto de la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos con su autora, ha sido integrada con la finalidad de analizar la naturaleza, mandato, competencia, responsabilidad, estructura y condiciones de eficacia de los organismos públicos de protección de los derechos humanos, entre los que se encuentra la CDHDF. Asimismo, se pretende dar cuenta de la manera en que la Comisión actúa e impacta social y políticamente cuando recibe una queja sobre una violación a los derechos humanos, la investiga y finalmente emite una Recomendación.

Esta segunda 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 que los protegen y, sin duda, está encaminada a fortalecer la defensa y promoción de los derechos humanos en nuestro país.

Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es el organismo público autónomo de protección y promoción de los 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 2014 atendió 8 338 asuntos, de los cuales sólo 2% fue desestimado por improcedencia o por falta de competencia de la Comisión.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 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.

Atendiendo al orden que sigue el presente documento, en el primer módulo se dará cuenta de la forma en que se organiza la Comisión, de su competencia y de los elementos que garantizan la autonomía y eficacia de sus acciones. El segundo y el tercer módulo se centra en la defensa de los derechos humanos,

¹ Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe de actividades 2014*, disponible en <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-anual-2014-1.pdf>>, página consultada el 1 de junio de 2015.

y más específicamente, en el procesamiento de quejas y la emisión de recomendaciones. Así pues, con un afán pedagógico se utilizarán tres recomendaciones emitidas en 2011 que servirán para adentrarnos en las interacciones que se presentan a lo largo del proceso de quejas, así como de la emisión y el 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 a 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.

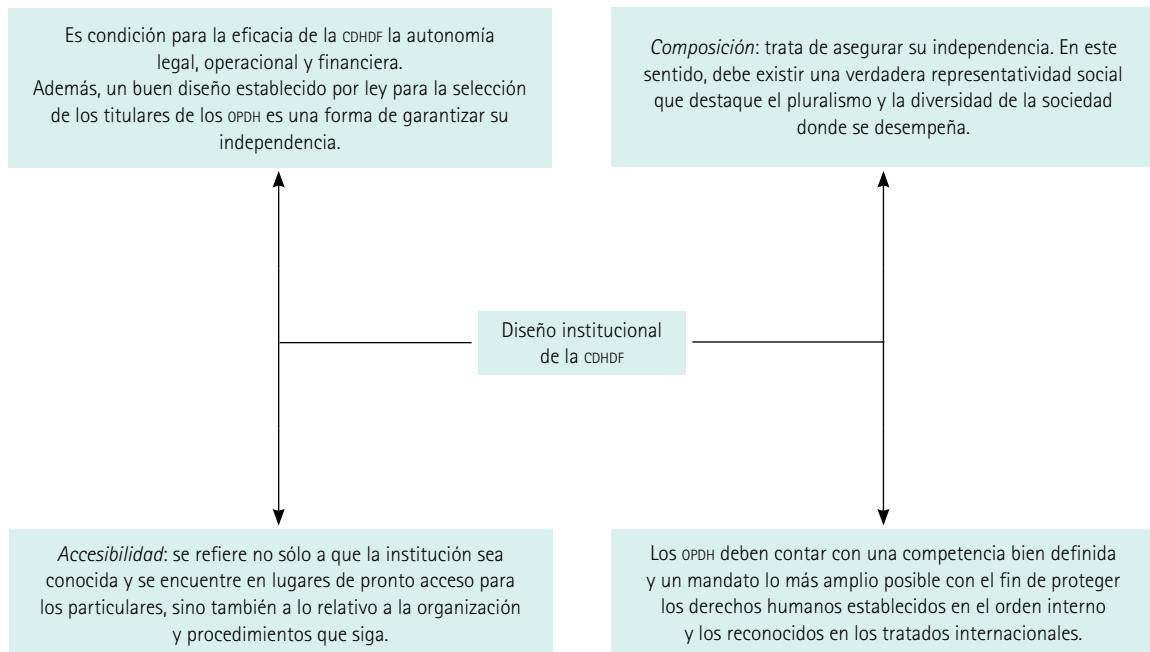
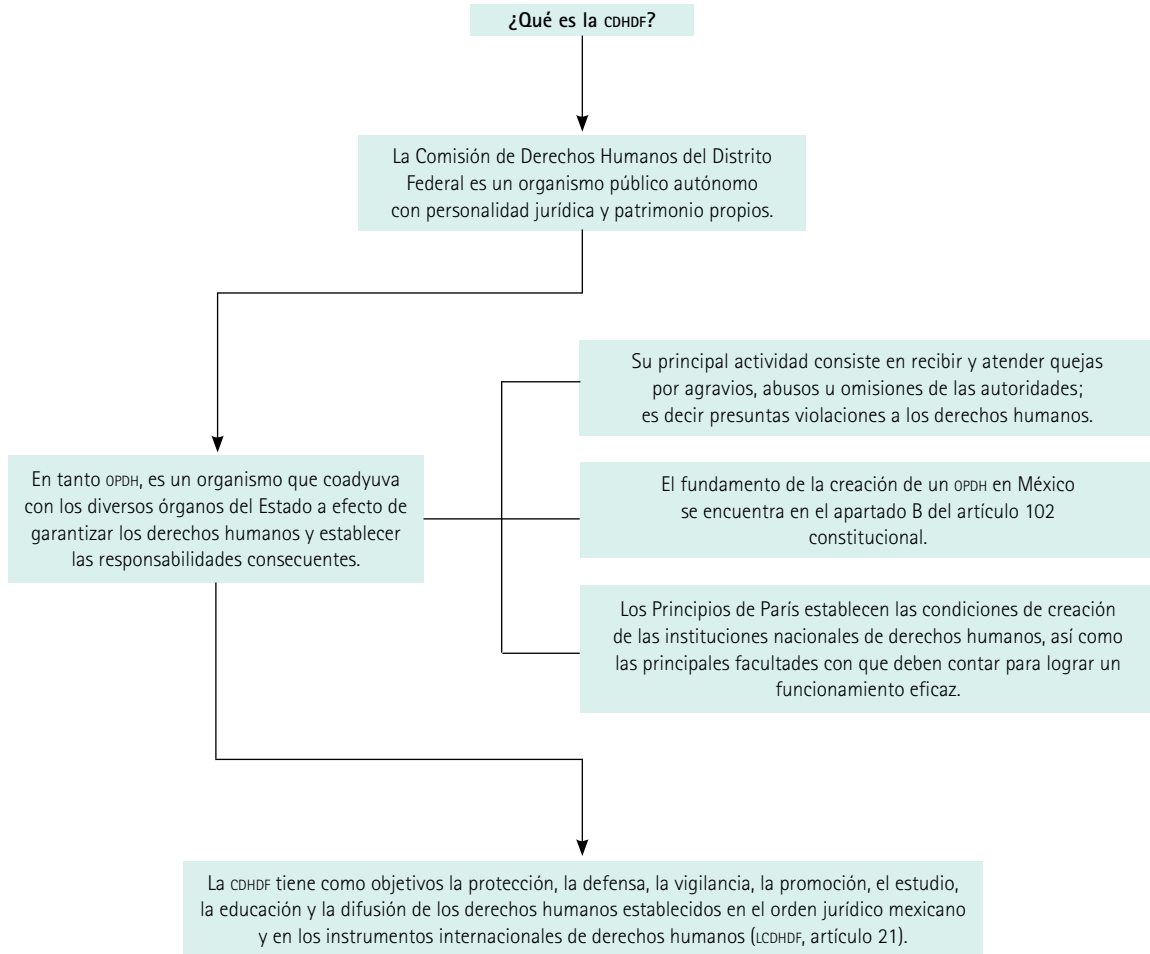
Se seleccionaron las recomendaciones 7, 8 y 9 de 2011 por su actualidad, y porque fundamentalmente contienen problemáticas recurrentes en la actuación de la Comisión. La Recomendación 7/2011 refiere violaciones al derecho a la salud de las mujeres privadas de la libertad; la Recomendación 8/2011 trata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

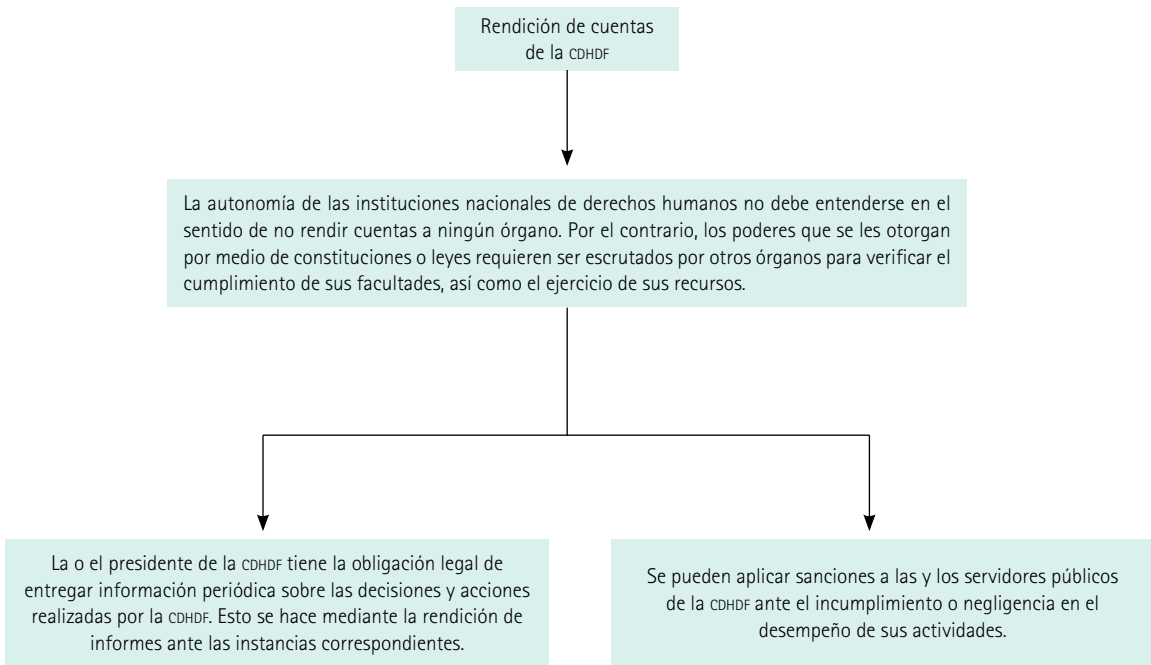
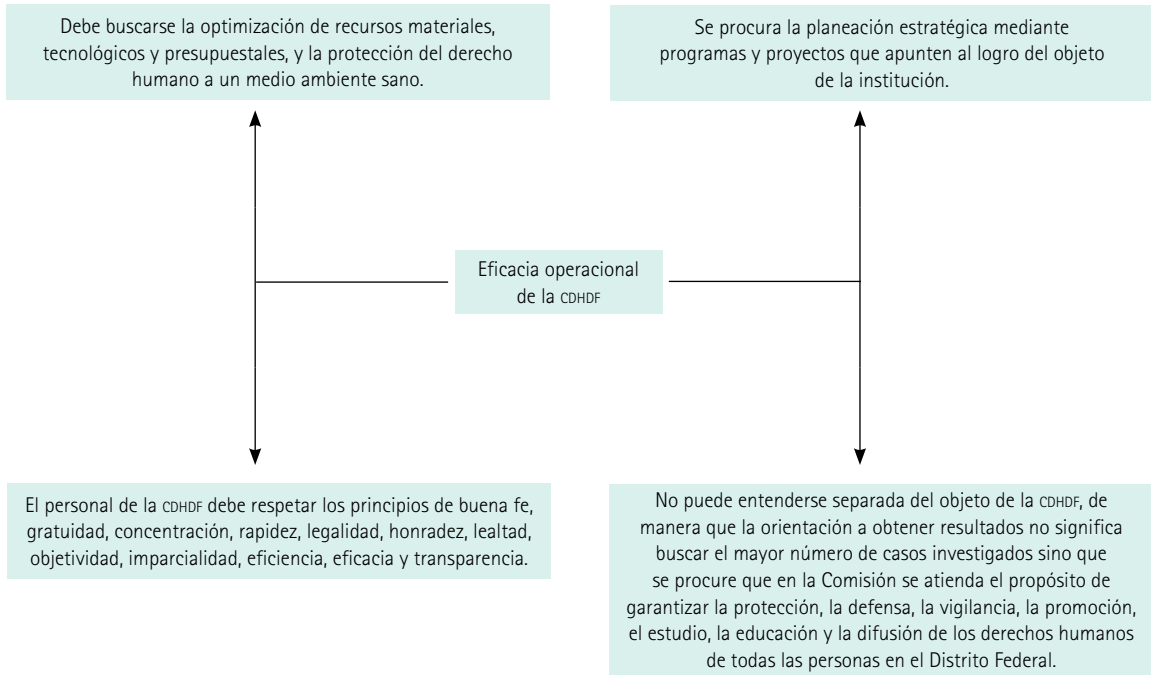
La presente guía de estudio hace una breve referencia al contenido de las recomendaciones, por ello se invita a las y los lectores a revisarlas en su integridad para comprender de mejor manera la reflexión que se hace en torno a ellas. Las recomendaciones están a su disposición en el portal de internet 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 reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, 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.

¿QUÉ ES LA CDHDF?





Los organismos públicos de protección de los derechos humanos

La figura del ombudsman nació con la Constitución de 1809 en Suecia como mecanismo de supervisión ágil y sin burocratismos para conocer las irregularidades administrativas cometidas por las y los servidores públicos y para supervisar la aplicación de leyes por la administración pública.

Este ombudsman clásico, como lo llama Héctor Fix-Zamudio,² era designado por el Parlamento para supervisar la actividad administrativa de los poderes Ejecutivo y Judicial, por medio de la recepción de quejas y la emisión de recomendaciones. Aunque no contaba con facultades específicas para atender violaciones a los derechos humanos, comúnmente las atendía y se pronunciaba sobre las normas correspondientes.

Esta figura se extendió y adecuó a las realidades de Finlandia, Dinamarca y Noruega, entre otros países europeos. Durante ese proceso, el ombudsman perdió en algunas ocasiones la facultad de analizar quejas por faltas administrativas del Poder Judicial.³

Por su parte, la Constitución española de 1978 estableció la llamada Defensoría del Pueblo, un órgano similar al ombudsman, pero que además de supervisar la legalidad de los actos de gobierno tenía como mandato la protección de los derechos fundamentales.⁴ En realidad, las instituciones de derechos humanos surgieron, como las conocemos hoy en día, con esta nueva institución.

Las comisiones de derechos humanos se establecen para proteger los derechos humanos y sólo colateralmente verifican las violaciones administrativas, mientras que las defensorías del pueblo enfocan su labor a ambas cuestiones.

Además, han surgido instituciones especializadas en determinados derechos humanos o grupos.

Aunque, en general, las instituciones protectoras de los derechos humanos a las que hemos hecho referencia pueden investigar violaciones a derechos humanos y emitir recomendaciones en la materia, es posible distinguir entre las llamadas *comisiones de derechos humanos* y las *defensorías del pueblo*. Las primeras se establecen para proteger los derechos humanos y sólo colateralmente verifican las violaciones administrativas, mientras que las segundas enfocan su labor a ambas cuestiones.

² Héctor Fix-Zamudio, *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001, p. 160.

³ Para mayor información sobre el origen y evolución del ombudsman, véanse Donald Cameron Rowat, *El ombudsman: el defensor del ciudadano*, trad. de L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973; y Linda C. Reif, "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection", en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 13, Cambridge, verano de 2000.

⁴ "Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título [De las garantías de las libertades y derechos fundamentales], a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales." Constitución Española, aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum del 6 de diciembre de 1978, sancionada por S. M. el rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978, artículo 54.

Además, han surgido instituciones especializadas en determinados *grupos* o *derechos humanos*; por ejemplo, las dedicadas a la discriminación y a los derechos de los niños y las niñas, entre otros. Estas instituciones pueden ser presididas por una o varias personas, designadas por el órgano legislativo, por el ejecutivo o por ambos. Algunas tienen facultades para recibir quejas y otras funcionan por medio de la cooperación; unas pueden investigar violaciones a cualquier derecho humano, mientras que otras sólo por abusos a los derechos civiles y políticos. Las distintas modalidades que pueden adquirir los organismos de derechos humanos responden a las necesidades y realidades de cada contexto político y social.

A pesar de estas diferencias, en 1993 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó los llamados Principios de París, donde se establecen las condiciones de creación de las instituciones nacionales de derechos humanos, así como las principales facultades con que deben contar para lograr un funcionamiento eficaz.⁵ De manera genérica, se suele utilizar el término *instituciones nacionales de derechos humanos* para referirse a los organismos como las comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo y ombudsman, cuya finalidad principal es promover y proteger los derechos humanos al interior de los Estados.

En México, el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena la creación de organismos de protección de derechos humanos, que se identifican como organismos públicos de protección de los derechos humanos (OPDH) para distinguirlos de las organizaciones de la sociedad civil que también asumen el objetivo de proteger y promover los derechos humanos.

Más allá de la denominación *nacional* de las instituciones de derechos humanos, ellas comparten una visión amplia respecto del acceso a la justicia que están llamadas a proteger. Las instituciones nacionales de derechos humanos, incluidos los OPDH, actúan *ex ante* y *post facto*; por un lado, recomiendan los cambios necesarios para evitar futuras violaciones o su continuación, y por otro, investigan violaciones a los derechos humanos y promueven la sanción y reparación de los abusos ya ocurridos. Además, coadyuvan con los organismos internacionales en la supervisión del cumplimiento e internalización de tratados sobre derechos humanos.⁶

⁵ Véase Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París), aprobados por la Asamblea General en su Resolución A/RES/48/134 del 20 de diciembre de 1993.

⁶ A partir de la creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2006, las instituciones nacionales de derechos humanos tienen la posibilidad de actuar formalmente ante éste, pues están facultadas para participar en las sesiones y proporcionar información relevante para la evaluación del país del que proceden.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en su calidad de OPDH, está llamada a cumplir las funciones antes señaladas en la capital del país, y en última instancia, a cumplir los principios como la justicia, equidad y razonabilidad en el ejercicio de sus facultades.

Los OPDH frente a la responsabilidad del Estado en casos de violaciones a los derechos humanos

La actividad estatal se materializa en las actuaciones de las y los servidores públicos que integran sus dependencias. Aun cuando, en general, las y los servidores públicos ejercen sus funciones conforme a las disposiciones estatales, en ocasiones su actuación no es acorde con el bienestar y fines del Estado. En este sentido, algunas de sus acciones pueden resultar negligentes o contrarias a los mandatos legales y causan responsabilidad directa para ellas y ellos.⁷

La CDHDF, en tanto OPDH, coadyuva con los órganos del Estado para garantizar los derechos humanos y establecer las responsabilidades consecuentes.

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 son aliados estratégicos para la construcción conjunta de una cultura en la que 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 violatorio. 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 LCDHDF, son vinculantes para todos los órganos del Estado y de gobierno, y determinan su actuación por encima incluso de sus leyes orgánicas y reglamentos, las cuales en consecuencia quedan sujetos al poder domesticador de los derechos humanos.⁸

Al determinar la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos y la reparación de los daños, la CDHDF se constituye como una puerta de acceso a la justicia para las personas que se encuentran en el Distrito Federal. La particularidad de sus procedimientos y resoluciones tiene el fin de restablecer la situación al estado en que se encontraban antes de la violación, incidir en el

⁷ El régimen general de responsabilidad de los servidores públicos se rige por el título IV de la Constitución. Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 7 de julio de 2014.

⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, 2ª ed, México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 10), 2011, p. 37.

mejoramiento de las condiciones institucionales que impidan la perpetuación de violaciones a derechos humanos y señalar a los agentes estatales directamente responsables de la comisión de los agravios a los derechos humanos.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU reconoció en la Observación General núm. 31 la importancia de las instituciones nacionales de derechos humanos para coadyuvar en el acceso a la justicia frente a violaciones a los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

15. En el párrafo 3 del artículo 2º se dispone que, además de proteger eficazmente los derechos reconocidos en el Pacto, los Estados Parte habrán de garantizar que todas las personas dispongan de recursos accesibles y efectivos para reivindicar esos derechos. Esos recursos se deben adaptar adecuadamente para tener en cuenta la vulnerabilidad especial de ciertas clases de personas, en particular los niños. El Comité atribuye importancia a que los Estados Parte establezcan en el derecho interno mecanismos judiciales y administrativos adecuados para conocer de las quejas sobre violaciones de los derechos [...] Se requieren en especial mecanismos administrativos que den cumplimiento a la obligación general de investigar las denuncias de violación de modo rápido, detallado y efectivo por organismos independientes e imparciales. Las instituciones nacionales de derechos humanos que cuenten con las facultades pertinentes pueden coadyuvar a tal fin.⁹

De acuerdo con dicho Comité, los OPDH están llamados a investigar las violaciones a derechos humanos de manera efectiva, rápida y detallada.¹⁰ Este llamado, aunado a otras características de estas instituciones, permite considerarlas como vías de acceso efectivo a la justicia. En términos generales, su principal actividad consiste en recibir y atender las quejas por los abusos u omisiones de las autoridades. Para cumplir con esta función, los OPDH cuentan con amplias facultades para realizar investigaciones, solicitar información a las autoridades y entrevistar testigos, entre otras, para finalmente emitir una Recomendación no vinculatoria a las autoridades que considere responsables. En este sentido, siguen un procedimiento cuasijudicial que permite resolver el conflicto, solicitar la sanción por las violaciones a los derechos humanos, impedir su continuación y reparar el daño.

La principal actividad de los OPDH consiste en recibir y atender las quejas de las personas cuando se sienten agraviadas por los abusos u omisiones de las autoridades. Para cumplir con esta función, siguen un procedimiento cuasijudicial que permite resolver el conflicto, solicitar la sanción por las violaciones a los derechos humanos, impedir su continuación y reparar el daño.

La naturaleza no obligatoria de sus recomendaciones no es un impedimento para cumplir con el objetivo de proteger los derechos humanos; por el contrario, gracias a esta característica los OPDH tienen la posibilidad de extender su

⁹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 31, Naturaleza de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 15.

¹⁰ En lo sucesivo se utilizará la expresión *organismos públicos de protección de derechos humanos (OPDH)* para referirnos a las instituciones públicas de derechos humanos en México, de conformidad con el artículo 102, apartado B, de la Constitución mexicana.

protección más allá de lo que podrían hacerlo las autoridades jurisdiccionales. Los criterios que pueden utilizar los OPDH para apreciar los hechos y valorar la prueba, en general, no son rígidos; además, para expedir las recomendaciones no sólo se toman en consideración los hechos escuetos sino también, en particular, la equidad, la justicia, la lógica, la experiencia y los principios de los derechos humanos. Por otra parte, la aceptación o el rechazo de las recomendaciones también dan luces sobre el nivel de compromiso efectivo que los Estados tienen frente a la protección de los derechos en el marco democrático.¹¹

En otro orden de ideas, los procedimientos que sigue un OPDH para formarse la convicción de que los derechos humanos han sido violados deben ser sencillos y rápidos. Al acudir a un OPDH, la persona que se siente agraviada en sus derechos no tiene más responsabilidad que relatar los hechos, de manera que puedan desprenderse datos de ubicación, tiempo, autoridad señalada como responsable y cualquier otro que facilite la investigación, pero no estará obligada a hacer ningún razonamiento jurídico ni a averiguar otros hechos.

El proceso que a grandes líneas siguen los OPDH consta de una etapa de solicitud de información a las autoridades señaladas como responsables, otra de investigación –con facultades para entrevistar testigos, solicitar información y realizar cualquier otro tipo de diligencias que le permitan llegar a formarse un criterio– y finalmente una de análisis de la información recopilada a la luz de los derechos humanos para emitir una resolución.¹²

En México este sencillo procedimiento resulta de gran relevancia para las personas de escasos recursos económicos o para quienes no tienen posibilidad de acceder a una o un abogado especializado en el juicio de amparo, en especial si se consideran los obstáculos causados por el diseño de ese recurso protector de derechos, que van desde la presentación de tres copias simples de la demanda de amparo, hasta relacionar uno por uno los derechos violados con los artículos constitucionales, y establecer la relación entre los hechos y el derecho, para lo cual resulta necesaria la asesoría de una o un abogado experto en ese tipo de juicios.

También hay que considerar que, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, los OPDH están facultados para indagar sobre violaciones a los derechos humanos, es decir, para acudir a sitios donde se encuentran personas en situación de vulnerabilidad y verificar el nivel de satisfacción y respeto a sus derechos,

¹¹ Para mayor referencia sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en los procesos democráticos véase Linda C. Reif, *op. cit.*; y Fredrik Uggla, "The Ombudsman in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, núm. 3, agosto de 2004, pp. 423-450.

¹² El procedimiento que se describe aquí se basa en el que lleva a cabo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México). Aunque pueden existir algunas variantes dependiendo del país, en términos generales las instituciones nacionales de derechos humanos desarrollan procedimientos ágiles que no necesitan del constante impulso del asunto por parte de las personas peticionarias.

de modo que en caso de encontrarlos violados puedan buscar su reparación, así como la sanción de las o los responsables. Se trata de llevar la puerta de acceso a la justicia adonde se encuentra quien más lo necesita. Si bien las organizaciones de la sociedad civil también pueden acudir a sitios aislados para favorecer el acceso a la justicia de estos grupos, el Estado se encuentra obligado a proporcionar recursos efectivos para garantizar los derechos humanos, y los organismos que deben cumplir esa obligación de manera natural son las comisiones de derechos humanos.

Además, los OPDH pueden ser vías de acceso a los derechos de los grupos excluidos. Eso quiere decir que no sólo pueden lograr la resolución de un conflicto concreto que implique violación a los derechos humanos, sino que también pueden incentivar la satisfacción de los derechos más allá de esos casos. El derecho al agua, por ejemplo, al que no tienen acceso muchas comunidades indígenas en México es un tema de acceso a los derechos y, en sentido amplio, de acceso a la justicia. Un OPDH puede dar respuesta a este problema mediante la emisión de una Recomendación dirigida a la autoridad responsable de suministrar el servicio, puede pronunciarse sobre el respeto a los derechos humanos en las políticas públicas del Estado o simplemente puede fungir como interlocutor con las autoridades responsables para lograr la accesibilidad del agua a esas comunidades.¹³

En este sentido, podría considerarse que los OPDH no se limitan, en el marco del acceso a la justicia, sólo a resolver conflictos individuales o grupales sino que, a diferencia de lo que sucede con los órganos jurisdiccionales, este tipo de organismos tienen la capacidad para encontrar, por sí, las violaciones a los derechos humanos donde estén ocurriendo, de modo que puede actuar frente a violaciones estructurales que difícilmente podrían atender los órganos judiciales sin una denuncia de por medio.

En razón de lo anterior, se justifican las observaciones realizadas por expertos en la materia, que aseguran que las instituciones nacionales de derechos humanos no deben limitar su actuación a la atención de quejas sino que deben ubicar a los grupos en situación de vulnerabilidad y sus necesidades claves para responder de manera proactiva.¹⁴

De conformidad con lo anterior, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirmó que para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

¹³ Para mayor información sobre el tema de acceso a los derechos véase International Council on Human Rights Policy, *Enhancing Access to Human Rights*, Ginebra, International Council on Human Rights Policy, 2004.

¹⁴ *Ibidem*, p. 42.

las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desarrollar distintos tipos de actividades, entre las que destacan:

3. [...] *f)* la vigilancia de la observancia de derechos específicos que se reconocen en el Pacto y la preparación de informes al respecto dirigidos a las autoridades públicas y a la sociedad civil; y *g)* el examen de las reclamaciones en que se aleguen violaciones de las normas aplicables en materia de derechos económicos, sociales y culturales dentro del Estado.¹⁵

En resumen, los OPDH representan medios alternativos para garantizar la protección de los derechos humanos en los Estados mediante la tutela de los derechos frente a violaciones individuales o colectivas, o por medio de la investigación de las violaciones estructurales a derechos humanos y la emisión de recomendaciones para subsanarlas. En este sentido, la responsabilidad que asignan los OPDH puede ser de naturaleza *individual* u *objetiva*. En el primer caso, el OPDH señala, cuando es posible, a la o el agente estatal que directamente cometió una violación a derechos humanos. Aunque no establece por sí mismo una sanción contra la o el servidor público, el señalamiento que formula debe comprenderse como una reprensión pública que lleve a las autoridades correspondientes a iniciar los procedimientos a que haya lugar. En cuanto a las violaciones estructurales, los OPDH determinan responsabilidades de naturaleza objetiva que la o el funcionario responsable ha de subsanar más allá de su implicación directa.

El mandato de la CDHDF (artículo 102, apartado B, constitucional)

El fundamento de la creación de los OPDH se encuentra en el apartado B del artículo 102 constitucional, que a la letra establece:

- B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 10, E/C.12/1998/25, aprobada el 14 de diciembre de 1998, párrs. 1 y 3.

deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La redacción de este artículo responde a las condiciones establecidas en los Principios de París para las instituciones nacionales de derechos humanos, pero también se explica por el contexto histórico, social y político de México. Se trata de un diseño constitucional que se nutre tanto del derecho y la experiencia nacional como de la internacional, sin que esto signifique necesariamente un fortalecimiento de los organismos públicos de protección a los derechos humanos en el país.

Conviene recordar que desde 1847 puede encontrarse en México una figura similar al ombudsman escandinavo. Se trata de la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí, creada por Ponciano Arriaga. Su objetivo era atender excesos, agravios, vejaciones, maltratos o tropelías cometidos por las o los servidores públicos del ámbito judicial, político o militar.¹⁶ Además, contaba con facultades de supervisión de centros de reclusión, así como de lugares públicos. Sin embargo, no fue sino hasta la década de los ochenta cuando una figura similar a la del ombudsman comenzó a desarrollarse en México. En 1985 se creó la Defensoría de los Derechos Universitarios, que aún tiene por finalidad proteger los derechos de las y los estudiantes y las y los académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México; para ello, recibe quejas, investiga su mérito, promueve la conciliación, emite recomendaciones y presenta un informe público.

En 1988 el gobernador del estado de Aguascalientes estableció por decreto la Procuraduría de Protección Ciudadana, cuyo objetivo principal era atender las quejas presentadas por violaciones a las obligaciones establecidas para las o los servidores públicos.¹⁷ La o el procurador contaba con facultades para realizar investigaciones, acceder a la información de las autoridades adminis-

¹⁶ Carlos F. Natarén Nandayapa, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, pp. 77-78.

¹⁷ *Ibidem*, p. 85.

trativas o judiciales, emitir recomendaciones públicas, presentar un informe público anual y promover la cultura de los derechos humanos.

Después del surgimiento de estas y otras instituciones defensoras de derechos,¹⁸ en 1989 el entonces presidente de la república creó la Dirección General de Derechos Humanos como organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación. Al año siguiente, por decreto presidencial del 5 junio de 1990, nació la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo desconcentrado de la propia Secretaría. Esta Comisión contaba con facultades importantes como recibir y atender quejas, iniciar investigaciones a petición de parte o de oficio, emitir recomendaciones, formular propuestas generales para la protección de los derechos humanos, realizar estudios sobre tratados internacionales, preparar anteproyectos de ley y enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al presidente de la república.

Además, se dotó a esa Comisión con un Consejo Honorario integrado por destacadas personalidades del país. Este hecho representó una innovación en relación con otras instituciones nacionales de derechos humanos. Las y los miembros del Consejo cumplían la función de apoyar a la persona titular del organismo en la elaboración de la reglamentación interna, así como de supervisar sus funciones. Por la falta de autonomía de esa primera Comisión, el apoyo del Consejo resultó fundamental para dotarla de credibilidad, pero también para acompañar el desempeño del primer presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.¹⁹ La legitimidad moral con que contaban el titular y el Consejo de la Comisión permitió, a pesar de las limitaciones causadas por la falta de autonomía, que la Comisión emitiera recomendaciones no sólo a autoridades dependientes de la administración pública federal, sino también a autoridades locales e incluso a los Poderes Legislativos. A continuación se cita un balance de este primer esfuerzo:

Sin lugar a dudas, la creación de este organismo constituyó un hecho histórico que cambiaría de manera irreversible la dinámica de la relación entre autoridades y gobernados. Por un lado, la autoridad asumió explícitamente su compromiso de garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos y, por el otro, la ciudadanía tomó conciencia de la trascendencia de sus prerrogativas fundamentales y, sobre todo, de la posibilidad de acudir a una instancia protectora para exigir su respeto.²⁰

¹⁸ La Procuraduría Federal del Consumidor (1976), la Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca (1986) y la Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero (1987).

¹⁹ Jorge Carpizo, destacado jurista mexicano, fue el primer presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

²⁰ Lorena Gaslinga Ramírez *et al.*, *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, pp. 15-16.

En 1991, el presidente de la república envió al Congreso de la Unión una iniciativa para elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y crear un sistema no jurisdiccional de protección a esos derechos en toda la república integrado por 32 organismos públicos de derechos humanos correspondientes a cada una de las entidades federativas.²¹ A fin de cuentas, la iniciativa fue aprobada en enero de 1992 con la adición del apartado B al artículo 102 de la Constitución mexicana. La adición constitucional preveía la expedición de una ley que regulara las facultades de la Comisión, la cual fue publicada el 29 de junio de ese año.

Aunque no se logró que la Comisión y los organismos locales contaran con autonomía, el precepto constitucional establecía que su creación correspondería al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados, respectivamente. Un avance fundamental fue la incorporación del concepto de *derechos humanos* en el texto constitucional. Hasta entonces, en ninguna parte de la Carta Magna se hacía referencia a tales derechos, ni siquiera se utilizaba el término *derechos fundamentales*. La inclusión de ese término como parámetro de los derechos que los OPDH del país debían defender, amplió el número y contenido de los derechos protegidos por el marco jurídico mexicano. A partir de ese momento el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos incluyó estos últimos en dos sentidos: *a)* como obligaciones de las autoridades de todos los niveles, y *b)* como derechos exigibles por las y los gobernados. Asimismo, con la inclusión de ese término, los tratados internacionales ratificados por México comenzaron a adquirir relevancia en los ámbitos jurídico, social y político.

El texto constitucional también incluyó restricciones a la actividad de esos organismos públicos; por ejemplo, los OPDH no pueden conocer de quejas por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación. En el Congreso de la Unión se argumentó que en la estructura de ese poder existen mecanismos para sancionar las faltas administrativas y las violaciones a los derechos en que incurra su personal. También se añadió que el Poder Judicial de la Federación es, en última instancia, el órgano encargado de velar por la vigencia de la Constitución, por lo que no podría estar supeditado a las observaciones de otro organismo.²²

La Comisión Nacional y los organismos públicos de derechos humanos de toda la república tampoco pueden conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales. Sobre la materia electoral, el Congreso argumentó que para entonces existían mecanismos dedicados a la protección de los derechos políticos, y por lo que hace a los asuntos jurisdiccionales, las y los legisladores arguyeron que era imprescindible evitar cualquier invasión a la esfera de los tribunales y jue-

²¹ *Ibidem*, p. 39.

²² *Ibidem*, p. 55.

ces.²³ Originalmente el texto constitución también restringía la intervención de la Comisión en asuntos en materia laboral, pero en 2011 se eliminó dicha restricción.

El 30 de noviembre de 1999, mediante la reforma del artículo 102, apartado B, de la Constitución mexicana, se modificaron características sustanciales en la naturaleza jurídica del organismo nacional protector de los derechos humanos. Desde entonces la Comisión cambió de nombre a Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); se le reconoció autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad y patrimonio propio, y se estableció el procedimiento de designación de su titular, ahora en manos del Senado, lo mismo que el nombramiento de las y los integrantes del Consejo Consultivo, así como la duración de su encargo.

A pesar de lo referido en el párrafo anterior, la reforma constitucional no concedió autonomía a los organismos locales correspondientes, por lo que la consolidación de su marco jurídico e independencia no siempre ha sido fácil; sin embargo, al día de hoy casi todos cuentan con autonomía frente a los poderes de las entidades. Las diferencias en cuanto a la eficacia de cada organismo son muchas, por lo que cobra sentido la facultad de la CNDH para supervisar, mediante recurso de impugnación, la actividad de los organismos locales, así como el cumplimiento de las recomendaciones que éstos emiten por parte de las autoridades de las entidades federativas.

En 2011 se realizó una reforma constitucional que amplió las facultades para los organismos de protección de los derechos humanos establecidas en los artículos 102, apartado B; y 105, fracción II, inciso g. Entre ellas se atribuye a los OPDH la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad contra las leyes que, en el ámbito de su competencia, violen derechos consagrados en tratados internacionales de los que sea parte el Estado mexicano. Además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves a derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, la o el gobernador de un estado, la o el jefe de Gobierno del Distrito Federal o las Legislaturas de las entidades federativas. Respecto a las recomendaciones emitidas, si bien continúan sin ser vinculatorias, ahora todo servidor público está obligado a responderlas. Cuando éstas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidoras y servidores públicos, éstos últimos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las Legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos

²³ *Ibidem*, p. 56.

responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.²⁴

En el contexto local, la CDHDF está constitucionalmente llamada a:

1. Conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, incluso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal por violaciones a los derechos humanos.
2. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias para proteger los derechos humanos.
3. Formular denuncias y quejas ante las autoridades respectivas para proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Estas tres facultades sostienen apenas una de las funciones de la CDHDF, la protección de los derechos humanos, pero su ley y reglamento complementan los marcos normativos que dan vida y congruencia a su función de promover los derechos humanos, facultad que le permite prever violaciones e incidir en la adecuación del diseño jurídico e institucional del Distrito Federal.

Objeto y diseño institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como OPDH

El artículo 2° de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (LCDHDF)²⁵ establece el *objeto*²⁶ de la Comisión, de manera que colma las lagunas del texto constitucional en relación con los organismos locales y amplía su alcance:

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 102, apartado B; y 105, fracción II inciso g.

²⁵ 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 18 de diciembre de 2014.

²⁶ El mandato de la CDHDF que se desprende del objeto está enunciado en términos amplios y representa una gran oportunidad de obtener una adecuada garantía de los derechos humanos, lo cual es coherente con lo establecido en los Principios de París: "La institución nacional tendrá el mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia". Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, Competencia y atribuciones, numeral 2.

Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

El patrimonio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se constituye con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de esta ley.

Para efectos del análisis de la CDHDF conviene distinguir el diseño institucional, trazado por las y los legisladores, del mandato que se le asigna a este OPDH. El diseño debe ser congruente con la misión encomendada, de lo contrario la CDHDF se vería impedida *de facto* para llevar a cabo su objeto. En este sentido, en un primer momento se hará referencia a las condiciones para su eficacia y luego a su objeto y las facultades otorgadas para alcanzarlo.

Condiciones para la eficacia de la CDHDF

Las condiciones para la integración y acción de los organismos nacionales de protección de los derechos humanos previstas por los Principios de París fueron ampliadas en el *Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales*,²⁷ no obstante que dichas condiciones por sí solas no aseguran la eficacia de las instituciones, sí constituyen una base mínima que permite a la CDHDF defender apropiadamente los asuntos a los que se enfrenta.²⁸ El contexto político, el nivel democrático del país, la legitimidad de la o el titular de la institución, la independencia real de la Comisión frente a los poderes públicos y la habilidad para influir a las autoridades son algunos de los factores que redundan en su eficacia.²⁹ A continuación analizaremos el diseño institucional de la CDHDF efectuando, cuando sea oportuno, algunas referencias a los OPDH en general y a la CNDH.

²⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Instituciones nacionales de derechos humanos. Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (Capacitación Profesional, núm. 4), 1995.

²⁸ Al respecto se ha pronunciado el International Council on Human Rights Policy, *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*, Ginebra, International Council on Human Rights Policy, 2000, pp. 105 y ss.; *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, Ginebra, International Council on Human Rights Policy/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005, pp. 7 y ss.; y Benaifer Nowrojee, *Protectors of Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa*, Nueva York, Human Rights Watch, 2001, disponible en <<http://www.hrw.org/reports/2001/01/01/protectors-or-pretenders>>, página consultada el 12 de enero de 2015.

²⁹ Véase Fredrik Ugglá, *op. cit.*, quien se ha referido a algunas de estas condiciones contextuales, en particular a la relación entre el diseño institucional y la habilidad concreta de las instituciones nacionales de derechos humanos para influir en las decisiones de las autoridades.

AUTONOMÍA

La autonomía es quizá la más importante de las características estructurales con que deben contar los OPDH. La autonomía se expresa, de acuerdo con el *Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales*, en diversas dimensiones: a) en la autonomía legal y operacional; b) en la autonomía financiera; y c) en los procedimientos de nombramiento.

- Autonomía legal y operacional

La autonomía legal trata de asegurar que las instituciones de derechos humanos no sean abolidas o privadas de sus atribuciones por las autoridades en turno, como podría suceder si fuesen creadas por decretos presidenciales, como ocurrió en los inicios de la CNDH. Esta característica constituye el primer nivel de protección a las actividades de la Comisión. Es imprescindible porque su labor esencial consiste en vigilar la conducta de las y los agentes estatales de los tres poderes y de cualquier nivel.

La autonomía legal trata de asegurar que las instituciones de derechos humanos no sean abolidas o privadas de sus atribuciones por las autoridades en turno.

La autonomía operacional se refiere a las posibilidades con que cuenta el ombudsman para desarrollar sus actividades sin interferencia de cualquier individuo, organización o autoridad.

Por su parte, la autonomía operacional se refiere a las posibilidades con que cuentan los OPDH para desarrollar sus actividades sin interferencia de cualquier persona, organización o autoridad. La autonomía que goza la CDHDF significa que no depende en ningún sentido de cualquiera de los poderes de la Unión, y goza de completa libertad de acción para desarrollar sus funciones y alcanzar sus objetivos esenciales. Así, la CDHDF, por medio de su presidente o presidenta y de su Consejo, cuenta con facultades para aprobar su reglamento interno, los lineamientos de su actividad, y todas las normas de organización internas que se requieran, lo que permite que su titular ejerza un control real sobre las políticas que sigue dicho organismo.³⁰

Aún más, esta autonomía permite a la Comisión dictar acuerdos de trámite obligatorios para particulares y autoridades o servidores públicos que deban comparecer o aportar información o documentos relacionados con las investigaciones que lleve a cabo para determinar las violaciones a derechos humanos (LCDHDF, artículo 45). La LCDHDF reconoce a la Comisión la posibilidad de obligar a las autoridades y particulares a colaborar con ella para cumplir su objetivo, aun cuando las recomendaciones no sean vinculantes. El reconocimiento de la función que este organismo realiza trasciende los resultados de los casos concretos para posicionar a un actor independiente como parte del necesario ejercicio de rendición de cuentas propio de las sociedades democráticas.

³⁰ Véase Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículos 20 y 22.

- Autonomía financiera

Sin independencia financiera, la CDHDF estaría subordinada a la autoridad que controla su presupuesto, por ello la CDHDF cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, pero su ley no le reconoce autonomía presupuestaria como tal. No obstante, es posible considerar que la Comisión cuenta con ella, si se toma en cuenta que su presidente debe elaborar el anteproyecto anual de egresos, que debe ser aprobado por el Consejo de la CDHDF para ser remitido a la o el jefe de Gobierno del Distrito Federal para los efectos legales conducentes, sin que éste pueda modificarlo (LCDHDF, artículos 20, fracción VII; 22, fracción XI; y 71). La autonomía financiera se confirma con el artículo 6° de la LCDHDF, que señala que la Comisión no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno "en el desempeño de sus funciones, en el ejercicio de su autonomía y en el ejercicio del presupuesto anual que se le asigne por ley".

- Procedimientos de nombramiento

Un buen diseño establecido por ley para la selección de las y los titulares de los OPDH también garantiza su independencia. En el *Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales* se afirma:

Las instituciones sólo pueden ser tan independientes como los individuos que las componen. No bastará con conceder autonomía jurídica, técnica e incluso financiera a una institución nacional si no se prevén las medidas necesarias para que los miembros de la institución, en forma individual y colectiva, puedan obrar con independencia y mantener esa independencia.³¹

La independencia de los OPDH supone que su designación sea producto de un proceso que garantice un acuerdo político multipartidario, de modo que su titular no se vea comprometido por ninguna forma de parcialización política que pueda poner en entredicho su vocación de servicio general.

De acuerdo con Víctor Rodríguez Rescia, la independencia de los OPDH supone que su designación sea producto de un proceso que garantice un acuerdo político multipartidario, de modo que su titular no se vea comprometido por ninguna forma de parcialización política que pueda poner en entredicho su vocación de servicio general.³² De este modo, las leyes que regulan a estas instituciones deben establecer condiciones específicas para el nombramiento de sus integrantes: métodos, criterios, duración, posibilidad de reelección, facultades y motivos de destitución, así como prerrogativas e inmunidades. La dirección de las instituciones nacionales de derechos humanos es especialmente importante; de hecho, decisiva para su funcionamiento efectivo, ya que a menudo los actos de los altos cargos de la institución marcan la pauta de las actividades del conjunto de ésta.

³¹ Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*, párr. 77.

³² Víctor Rodríguez Rescia, "Los mecanismos internos de promoción y protección de los derechos humanos", en *Material de trabajo del xxiv Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos: Educación en Derechos Humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006, p. 31.

Por ello, se recomienda que la designación esté a cargo de los órganos legislativos, los cuales deben contar con la participación de amplios sectores de la sociedad civil para tomar la decisión del nombramiento.³³ Además, el método de selección, así como el nombramiento de la o el titular y otros integrantes del organismo de derechos humanos han de ofrecer garantías de transparencia, a fin de asegurar la legitimidad del proceso y, sobretodo, de la o el titular del organismo.³⁴

La Presidencia de la CDHDF es el órgano superior de dirección de este organismo. Está a cargo de la o el presidente, a quien corresponde la dirección y coordinación de las funciones de los órganos y de las áreas de apoyo que conforman su estructura. La persona que ejerce ese cargo es nombrada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La o el presidente de la CDHDF es designado por las dos terceras partes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Como se observa, se trata de asegurar el acuerdo multipartidista por medio del voto de las dos terceras partes de la Asamblea Legislativa, pero también la participación directa de la sociedad civil con experiencia en el tema para la propuesta de candidatos. No es un procedimiento donde las organizaciones civiles opinan a favor o en contra de candidatos seleccionados por las y los legisladores, sino que le reconoce esa potestad a las organizaciones sociales; con ello, se trata de fortalecer la legitimidad de origen de la o el presidente de la CDHDF. Esta doble garantía permite a la o el presidente ejercer la función de vigilante de la conducta estatal con la suficiente fuerza política y moral como para obligar a las autoridades a atender sus reclamos.

Las y los integrantes del Consejo de la CDHDF también son elegidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LCDHDF, artículo 12), se pretende asegurar que dicho órgano sea representativo y plural. El Consejo está integrado por 10 miembros honorarios que durarán en su encargo cuatro años con la posibilidad de reelegirse en una sola ocasión. Sus integrantes deben contar con prestigio y experiencia en derechos humanos y, por lo menos, siete de ellos

³³ El artículo 9° de la LCDHDF señala que deberá convocarse a "las más destacadas organizaciones de la sociedad civil que, en su desempeño, se hayan distinguido por la promoción y defensa de los derechos humanos", además de personalidades, entidades u otras asociaciones relevantes en materia de derechos humanos para proponer a una candidata o candidato a presidente o presidenta de la Comisión.

³⁴ Véase Anne Smith, "The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?", en *Human Rights Quarterly*, vol. 28, núm. 4, noviembre de 2006, pp. 904-946, en esp. p. 923; Amnistía Internacional, *Instituciones nacionales de derechos humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectivas de los derechos humanos*, IOR 40/007/2001, 2001, párr. 2.3; e International Council on Human Rights Policy, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, op. cit., p. 14.

no deben ser servidoras o servidores públicos. Además, se dispone que la integración del Consejo deberá asegurar la presencia de ambos sexos, pues su integración no podrá exceder 60% de personas del mismo sexo (LCDHDF, artículo 11).

Al menos en lo que al diseño corresponde, el proceso de selección de las y los titulares de la CDHDF asegura su autonomía, representatividad y legitimidad.

COMPOSICIÓN

La composición de los OPDH también trata de asegurar su independencia. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas recomienda que debe existir una verdadera representatividad social que destaque el pluralismo –representación de distintas fuerzas sociales– y la diversidad de la sociedad donde opera. Así, la CDHDF debe contar entre las personas que laboran en ella, entre otras, pertenecientes a pueblos indígenas, una representación proporcional de mujeres y jóvenes, personal proveniente de sindicatos y otras organizaciones sociales y profesionales. El objetivo final es que en la CDHDF se extrapolen las visiones que componen a la sociedad a la que debe servir. Al contar al interior de la Comisión con las voces que existen fuera, será más probable que logren comprenderse y atenderse las quejas que se le plantean.

ACCESIBILIDAD

La accesibilidad se refiere no sólo a que la institución sea conocida y se encuentre en lugares de pronto acceso para las y los particulares, sino también a lo relativo a la organización y procedimientos que siga.

La Comisión cumple con sus atribuciones de manera pública y atiende directamente todos los días del año, las 24 horas del día.³⁵ A ésta puede acudir cualquier persona, independientemente de su condición social, nacionalidad, raza, religión, sexo, edad, estado civil, o cualquier otra condición, que considere que, a ella o a otras personas, les han sido violados derechos humanos.

La Comisión, además de la sede principal, cuenta con unidades desconcentradas para la atención y seguimiento de los asuntos de su competencia.³⁶ Las personas que acuden a la Comisión o a las unidades desconcentradas no requieren de una o un abogado o gestor, y la atención y asesoría ofrecida es totalmente gratuita.

³⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Público que atiende la CDHDF", disponible en <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/presentacion/>>, página consultada el 1 de junio de 2015.

³⁶ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 26.

Es importante puntualizar que las personas que acuden a la Comisión deben relatar –por escrito u oralmente– en qué consiste el abuso de poder del que se consideran víctimas, y aportar las pruebas al respecto, si cuentan con ellas.³⁷

La CDHDF cuenta con dos mecanismos para obtener información de las violaciones a derechos humanos sobre las que tiene competencia. El primero de estos mecanismos es la *queja*,³⁸ que consiste en la exposición³⁹ de hechos o situaciones que se consideran lesivos frente a uno o varios derechos humanos.

Según el artículo 85 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (RICDHDF),⁴⁰ las quejas pueden presentarse oralmente (por comparecencia), por vía telefónica, comunicación telegráfica, telefax, electrónica o por cualquier otro medio.⁴¹

³⁷ En este sentido, se debe tener presente que, a diferencia de un procedimiento jurisdiccional donde el juez es un tercero que está sobre las partes "la Comisión está siempre del lado de la víctima [con el ánimo de lograr su empoderamiento], 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, y 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". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, op. cit., p. 95. Por su parte, el modelo de admisibilidad señala que al entrevistar a una persona debe verificarse "la posible existencia de algún documento o prueba que las y los peticionarios deseen aportar". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Modelo de admisibilidad y orientación*, México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 12), 2009, p. 44.

³⁸ Según el *Modelo de admisibilidad y orientación* se entiende por *queja* "la modalidad de atención o la intervención institucional que inicia una vez que, conocido el hecho, se ha determinado la competencia de la Comisión y la existencia de una presunta violación a los derechos humanos cometida por parte de alguna autoridad, siempre que los hechos no sean constitutivos de las materias sobre las que existe restricción". *Ibidem*, p. 59.

³⁹ Sin perjuicio de la necesidad de que la exposición de los hechos sea lo más completa posible, se debe tener en cuenta que "[e]n los casos donde la queja presentada por las o los peticionarios tenga alguna inexactitud o le falten datos, las y los visitadores orientadores realizarán la *suplencia de la deficiencia de la queja*, esto significa recabar aquella información faltante para poder proceder al registro". *Ibidem*, pp. 60-61.

⁴⁰ Reglamento 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 4 de noviembre de 2014.

⁴¹ Es importante tener en cuenta que en los casos relacionados con personas privadas de la libertad, "los hechos pueden ser denunciados vía telefónica, ya sea por la propia víctima, por cualquier otra persona, o por personas encargadas de los centros de detención, internamiento o de readaptación social del Distrito Federal, por la autoridad, o por servidoras o servidores públicos; los escritos también podrán ser entregados directamente a las y los visitadores. Para la ratificación, el personal de la cdhdf acudirá al centro de detención a entrevistar a la o el peticionario". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Modelo de admisibilidad y orientación*, op. cit., p. 61.

La Comisión no puede recibir ni iniciar trámite alguno con quejas anónimas,⁴² es decir, que no contengan el nombre o los datos de identificación, no estén firmadas o no tengan huella digital de la parte peticionaria.⁴³ Sólo excepcionalmente la Comisión puede iniciar investigación sobre esta clase de quejas, tratándose de casos en que la parte peticionaria tenga un temor fundado a ser víctima de represalias que puedan atentar contra su integridad física o moral.⁴⁴

El segundo mecanismo es la investigación de oficio.⁴⁵ Mediante este mecanismo, la Comisión debe buscar información relevante sin que medie queja alguna. Las y los visitadores pueden iniciar investigaciones de oficio en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de denuncias presentadas en los medios de comunicación.
2. Cuando resulte evidente la frecuencia de ciertas violaciones a derechos humanos por las mismas autoridades o servidoras y servidores públicos.
3. Cuando se refiera a presuntas violaciones graves a los derechos humanos.

El inicio de una investigación de oficio debe ser acordado con la presidenta o el presidente de la Comisión y seguirá, en lo conducente, el mismo trámite que las quejas radicadas a petición de parte.⁴⁶

Los procedimientos de la Comisión –aun cuando se establecen requisitos mínimos– deben ser lo más simples posibles para las personas que acuden buscando su auxilio. Si la persona se encuentra con demasiadas preguntas, falta de atención oportuna o seguimiento por parte de las y los integrantes de la CDHDF, probablemente desista de seguir su queja, lo que resulta en el incumplimiento de los objetivos de la institución. A diferencia de los mecanismos jurisdiccionales, los OPDH no deben olvidar a quienes acuden a ellos, aunque las personas peticionarias dejen los procedimientos abiertos.

⁴² Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 33. En concordancia con esta disposición legal, es importante tener presente que en aquellos casos "en que exista algún impedimento para que la o el peticionario pueda presentar su denuncia, y el medio telefónico no sea el adecuado o sea inaccesible, una o un visitador orientador se desplazará al lugar donde se encuentre la persona con el fin de recabar la queja. Para el caso de personas con las cuales no sea fácil establecer una comunicación clara y precisa, ya sea porque poseen algún tipo de discapacidad o porque son hablantes de alguna lengua indígena o extranjera, la Comisión podrá establecer contacto con instituciones federales, locales o con organizaciones de la sociedad civil, a fin de contar con los intérpretes necesarios para ello. La CDHDF busca apoyar en todo momento para que la formulación de la queja sea posible, atendiendo a los recursos disponibles de la población". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Modelo de admisibilidad y orientación*, op. cit., p. 61.

⁴³ Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 90.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 97.

⁴⁶ *Idem.*

Competencia definida y facultades apropiadas

Los OPDH deben contar con una competencia bien definida para fortalecerse frente a los poderes públicos y ser eficaces en el ejercicio de sus facultades. No obstante, su mandato debe ser lo más amplio posible a fin de proteger los derechos humanos establecidos en el orden interno y aquéllos reconocidos en los tratados internacionales. En el caso de la CDHDF, las facultades y competencia que se le han otorgado tienen como objeto proteger, defender, vigilar, promover, estudiar, educar y difundir los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, incluyendo a las normas nacionales, así como a los tratados internacionales ratificados por México.

De acuerdo con lo anterior, conviene hacer un breve repaso de dicha competencia y de las principales facultades con que cuenta la Comisión.

COMPETENCIA DE LA CDHDF

Los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) participan en la defensa y vigilancia de los derechos humanos a partir de la vía cuasijurisdiccional o no jurisdiccional. A partir de esta vía coadyuvan para que las y los servidores públicos y las autoridades alineen sus actuaciones a la normatividad nacional e internacional en materia de derechos humanos a fin de que los mismos se materialicen.

Las actuaciones cuasijurisdiccionales que realiza la Comisión para resolver las quejas o denuncias de las que conoce deben circunscribirse a cuatro criterios de competencia: materia, persona, lugar y tiempo.

Dichas actuaciones no pueden ser ilimitadas ni pueden invadir las esferas de actuación de otras instancias estatales; por ello, en el sistema jurídico deben precisarse claramente los límites a la competencia de los OPDH. En ese sentido, no obstante la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, los OPDH tienen vedados los casos en materias electoral y jurisdiccional; esto significa que no puede abordar el estudio de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; sentencias o laudos definitivos que concluyan una instancia; sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso; autos y acuerdos dictados por la o el juez o por el personal del juzgado o tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal; y en materia administrativa, los análogos a los señalados anteriormente.⁴⁷ Sin embargo, esto último no implica que la CDHDF no pueda conocer de derechos políticos y derechos al debido proceso y al recurso efectivo.

Además de estas limitantes, la Comisión debe regir sus actuaciones atendiendo a cuatro criterios de competencia: materia, persona, lugar y tiempo.

⁴⁷ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 19.

La competencia en razón de la persona o *ratione personae* se refiere a la calidad de las y los sujetos activos en la presunta violación a derechos, es decir, la CDHDF sólo puede conocer de casos imputables directa o indirectamente a autoridades y servidores públicos del Distrito Federal, aunque no puede dejar de considerar los casos de actuación de particulares en los que se incumplan las facultades de supervisión y vigilancia a cargo de las autoridades y servidores públicos de la ciudad.⁴⁸

Cuando hay concurrencia en un caso con autoridades de alguna entidad federativa o autoridades federales, se deberá atender a la normativa interna de la Comisión para determinar si puede o no conocer del asunto.

La competencia en razón del territorio (*ratione loci*) se circunscribe a los casos ocurridos en el territorio del Distrito Federal. No obstante, cuando autoridades del Distrito Federal participan en una presunta violación a derechos humanos sin encontrarse en el territorio del Distrito Federal, esas violaciones deben ser investigadas por la Comisión.

La competencia en razón del tiempo o *ratione temporis* es amplia ya que puede "conocer sobre presuntas violaciones a derechos humanos aun cuando se hayan realizado con anterioridad a la entrada en vigor"⁴⁹ de su ley. Lo anterior debe interpretarse de manera conjunta con el contenido del artículo 28 de la LCDHDF, que establece que las quejas y denuncias sólo podrán presentarse dentro del plazo de un año a partir de que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos o de que la o el peticionario o denunciante hubiera tenido conocimiento de los mismos. Sin embargo, la competencia en razón del tiempo debe valorarse en cada caso considerando que el plazo de un año antes mencionado podrá ampliarse en *casos graves*.⁵⁰ Lo anterior implica un amplio margen de apreciación en cada asunto, de manera que en casos específicos la CDHDF podrá valorar la gravedad de éstos y ampliar el plazo. Vale la pena señalar por último, que no se contará ningún plazo en los casos de presuntas violaciones a los derechos a la vida, a la liber-

⁴⁸ El artículo 3° de la LCDHDF, señala que la CDHDF es competente para "conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad 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". En el mismo sentido el artículo 11 del RICDHF.

⁴⁹ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo séptimo transitorio.

⁵⁰ Dicha afirmación tiene sustento en el artículo 28 de la LCDHDF que a la letra señala: "Las quejas y denuncias sólo podrán presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos o de que el quejoso [*sic*] o denunciante hubiera tenido conocimiento de los mismos, *el plazo podrá ampliarse en casos graves a juicio de la Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal. En casos de presuntas violaciones a los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas o de esa humanidad, es decir que atenten contra una comunidad o un grupo social en su conjunto, no contará plazo alguno*". Las cursivas son de la autora.

tad y a la integridad física y psíquica de las personas o frente a crímenes de lesa humanidad.⁵¹

FACULTADES DE LA CDHDF

Podemos clasificar las facultades de la Comisión⁵² para cumplir con su objeto en las siguientes:

- *Protección de derechos humanos.*⁵³ Se logra mediante la adopción de medidas específicas de orden jurídico, político, administrativo y cultural para prevenir violaciones a tales derechos.
- *Defensa de derechos humanos.* Implica la reclamación del respeto y garantía de éstos ante las instancias administrativas, políticas o judiciales pertinentes. La CDHDF ha asumido cinco desafíos fundamentales en la materia:

⁵¹ Para identificar los crímenes de lesa humanidad se sugiere tomar en consideración el artículo 7° del Estatuto de Roma. México firmó este tratado internacional el 7 de septiembre de 2000 y depositó su instrumento de ratificación el 28 de octubre de 2005. Para más información, véase <<http://goo.gl/tpff5B>>.

⁵² Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 17.

⁵³ En este sentido véase Corte IDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de mayo de 2010, serie C, núm. 213, párrs. 71-102. Además, la Corte IDH ha señalado que "los Estados deben facilitar los medios necesarios para que las defensoras y los defensores que denuncian violaciones de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; generar las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes estatales o de particulares; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad". Véanse Corte IDH, *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, serie C, núm. 192, párr. 91; y *Caso Nogueira de Carvalho y otros vs. Brasil (Excepciones Preliminares y Fondo)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2006, serie C, núm. 161, párr. 77.

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, que vigila la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha sostenido que "sólo se podrán cumplir plenamente las obligaciones positivas de los Estados Parte de garantizar los derechos reconocidos en el Pacto si el Estado protege a las personas, no sólo contra las violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto que cometan sus agentes, sino también contra los actos que cometan particulares o entidades y menoscaben el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, en la medida en que puedan aplicarse entre particulares o entidades privadas". Al respecto véase Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 31. Naturaleza de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Partes en el Pacto, párr. 8.

Cuadro 1. Desafíos fundamentales

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 la 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.

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, 2ª ed., México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 10), 2011, p. 26.

- *Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones sobre derechos humanos.* Parte del reconocimiento de la obligación de la CDHDF de obrar con la debida diligencia,⁵⁴ mediante la solicitud de información y de rendición de cuentas a las autoridades encargadas del respeto y garantía de los derechos humanos.
- *Promoción de los derechos humanos.* Esta obligación implica la generación de una cultura de derechos humanos en la que las personas conozcan sus derechos, los ejerzan y puedan exigirlos; la Comisión se encuentra en una posición que le permite ser un agente de cambio en la concepción de los derechos y obligaciones que se generan para personas y autoridades.⁵⁵ En este orden de ideas, destaca la puntualización de los Principios de París en relación con la atribución que deben tener los OPDH para difundir los derechos humanos en el siguiente sentido: "Dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación".⁵⁶
- *Estudiar los derechos humanos.* La CDHDF debe mantenerse actualizada sobre el contenido, alcance y límites de éstos. Para ello, debe incenti-

⁵⁴ En la CDHDF se pugna por la observancia de los principios de *exhaustividad* y *debida diligencia*, los cuales "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". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, op. cit., p. 71.

⁵⁵ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 17, fracción v.

⁵⁶ Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, Competencia y atribuciones, numeral 3.g.

var, propiciar y realizar investigaciones multidisciplinarias que aporten resultados específicos que redunden en beneficio de los derechos humanos, incorporando tales estudios a sus actividades.⁵⁷

- *Educación en y para los derechos humanos.*⁵⁸ Esta atribución implica, entre otras cosas, problematizar la realidad y analizar el valor intrínseco del ser humano,⁵⁹ propiciando valores como la tolerancia, la equidad y el respeto por la diferencia.⁶⁰ Así pues, educar en derechos humanos implica dignificar la vida:

es luchar por la libertad de todas las personas y por la revocación de cualquier forma de dominación: es empeñarse por elevar el nivel de conciencia propio y ajeno; es contribuir a conformar integraciones sociales y redes de interacción gracias a las cuales se satisfagan las necesidades del colectivo, se comuniquen los sujetos y se establezcan los lazos afectivos entre ellos; es favorecer la participación creativa de todos y cada uno de los seres humanos en la producción de la cultura; es construir la propia identidad y la identidad de la comunidad reconociendo a las otras personas y a uno mismo como miembro del género humano y parte de la naturaleza. Es, en suma, realizar los valores que satisfacen y confieren vitalidad a las necesidades que a lo largo de la historia han dado impulso al proceso de autoconstrucción del ser humano: la libertad, la conciencia, la objetivación, la socialidad y la universalidad.⁶¹

- *Combatir la discriminación y la exclusión.* La CDHDF identifica, denuncia y propone soluciones a las conductas de las autoridades públicas que generen distinciones (*de jure* o *de facto*) carentes de una justificación objetiva y razonable. En este sentido, la CDHDF debe incitar que los actos de autoridad garanticen la igualdad real ante la ley atendiendo al contexto de pluralidad de la ciudad.⁶²

⁵⁷ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 17, fracción VII.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Para la CDHDF 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". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, op. cit., p. 20.

⁶⁰ Es importante tener presente que el programa de Promoción, Educación y Difusión de los Derechos Humanos de la Comisión tiene por objeto "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 y la formación de actitudes favorables hacia el otro, la tolerancia respecto de las diferencias, así como la capacidad de indignación por la injusticia y el abuso". *Ibidem*, p. 20.

⁶¹ María Teresa Yurén, cit. en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Marco conceptual educativo de la CDHDF*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2010, pp. 15-16.

⁶² El modelo de orientación señala: "Especial atención deben recibir aquellas personas que, por condiciones temporales o permanentes de carácter físico o psicológico, se encuentran impedidas para hacer ejercicio pleno de sus derechos y, por lo tanto, para expresar su voluntad de enfrentar el proceso que

Eficacia operacional

Para alcanzar la eficacia operacional, la Comisión debe atender cuatro elementos que se abordarán a continuación.

Primeramente debemos tener claro que la eficacia está estrechamente relacionada con el *objeto* de la CDHDF, de forma que no existirá la primera con un mayor número de quejas investigadas sino a través la garantía, protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos de todas las personas en el Distrito Federal, optimizando la conclusión de cada caso concreto. La eficacia operacional debe atender al objeto de la búsqueda de igualdad sustantiva entre las personas, y por lo tanto, se debe propender por la equidad de género, la no discriminación y el respeto e integración de personas en situación de vulnerabilidad por discriminación.⁶³

En segundo lugar, la eficacia operacional implica cumplir con los principios que orientan la actuación de la Comisión y que son la buena fe, gratuidad, concentración, rapidez, legalidad, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y transparencia.⁶⁴

En tercer lugar está la optimización de recursos materiales, tecnológicos y presupuestales y la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.⁶⁵

Finalmente, tenemos la planeación estratégica a través de programas y proyectos dirigidos a alcanzar el objeto de la Comisión. La o el presidente es quien determina las directrices bajo las cuales se realizarán las tareas programáticas, así como los lineamientos y políticas generales a los que habrán de sujetarse estos programas.

Rendición de cuentas

La autonomía de las instituciones nacionales de derechos humanos no debe entenderse en el sentido de no rendir cuentas a ningún órgano. Por el contrario, los poderes que se les otorgan por medio de constituciones o leyes requieren del escrutinio de otros órganos, generalmente el legislativo, para

derivará de la intervención de la CDHDF. Hablamos, por ejemplo, de casos donde las personas han sido violentadas física o psicológicamente, en que padecen una discapacidad física o mental permanente, o aquellos en que la condición de edad, sexo, origen étnico, situación económica o cualquier otro aspecto de las personas, las ubica en situaciones de alta vulnerabilidad a la discriminación o inadecuada atención por parte de las instancias o autoridades competentes". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Modelo de admisibilidad y orientación*, *op. cit.*, p. 19.

⁶³ Véase Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 7°.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ En el mismo sentido, véase Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 21.

verificar el cumplimiento de sus facultades, desde un punto de vista jurídico, así como el ejercicio de sus recursos. En ese sentido, la o el presidente de la Comisión del Distrito Federal tiene la obligación de elaborar y rendir un informe semestral de actividades al Consejo de la Comisión; así como rendir un informe anual de actividades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁶⁶

Además, el ejercicio de las facultades de las y los servidores de la Comisión trae como consecuencia que sus actos sean sancionables política, administrativa o penalmente,⁶⁷ ejemplo de esto es que la o el presidente de la Comisión podrá ser destituido y, en su caso, sujeto de responsabilidad por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁸

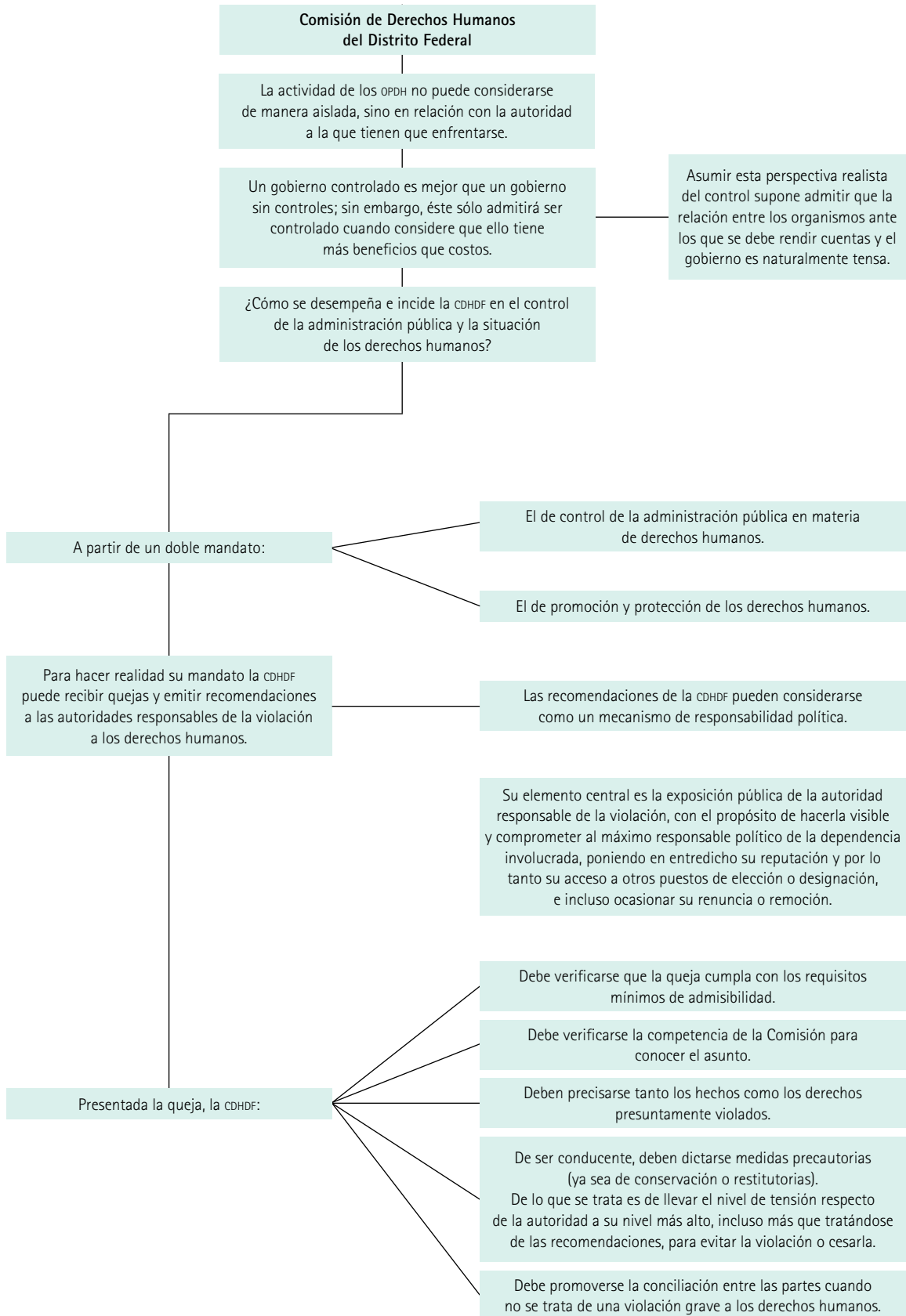
⁶⁶ *Ibidem*, artículo 21.

⁶⁷ Véase *ibidem*, artículo 42, fracción VIII.

⁶⁸ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 16.

MÓDULO II.

LAS QUEJAS



La CDHDF como organismo público autónomo⁶⁹

De acuerdo con la definición de O'Donnell, por las funciones que desempeñan⁷⁰ los OPDH pueden considerarse 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.⁷¹

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 decisio.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", en *Isonomía*, núm. 14, México, ITAM, 2001, pp 7-31; Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability and New Poliarchies", en Andreas Schedler *et al.*, *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, pp. 29-52.

⁷¹ Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", *op. cit.*, pp. 14-15.

nes. 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.⁷²

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 los OPDH 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)".⁷³ En este sentido, los OPDH 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, delinean la forma en que estas instituciones interactúan con otros organismos públicos.

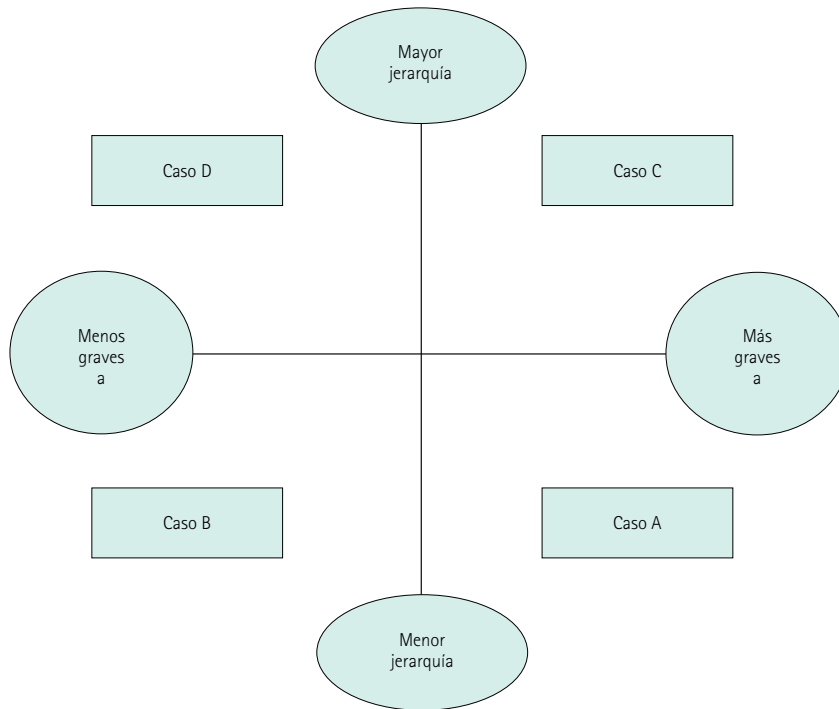
Las recomendaciones de la CDHDF pueden considerarse como un mecanismo de responsabilidad política *-lato sensu-*.⁷⁴ En este caso, el elemento central es la exposición pública de la autoridad responsable de la violación, con el propósito de hacerla visible y comprometer al máximo responsable político 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 servidores públicos de la más alta jerarquía en relación con actos cometidos principalmente por sus inferiores jerárquicos, incluyendo la burocracia de base del gobierno. En efecto, como se observa en el siguiente esquema, podemos ver dos planos analíticos: la jerarquía dentro de la administración pública y la gravedad de la violación.

⁷² 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.

⁷³ Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", *op cit*, p. 26.

⁷⁴ 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.

Esquema 1.



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 la Comisión cuando intenta controlar a las y los servidores 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

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

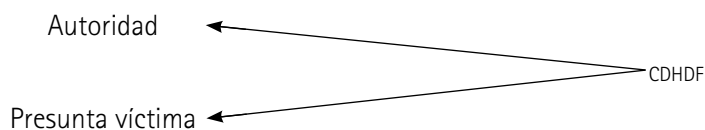
caracteriza a la Comisión. De ahí que cuando una Recomendación no es aceptada, la o el alto funcionario destinatario de la misma desafía a la Comisión, con lo que se coloca a la opinión pública como árbitro de la controversia. Esta posibilidad hace indispensable que además de la capacidad de influencia de la Comisión, las recomendaciones se encuentren debidamente sustentadas.

El tipo de control que realizan los OPDH 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 los OPDH 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.⁷⁵ En esta línea de reflexión, el análisis de la incidencia de las recomendaciones –como mecanismos de control sobre un órgano gubernamental, desde el punto de vista de los derechos humanos– está vinculado con la manera en que los OPDH 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 de un conocimiento de sus intereses y problemas. Por lo anterior, la o el presidente de la Comisión necesita 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

⁷⁵ 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 determina que la autoridad no cumplió con lo aceptado. Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 145.

el origen del problema. Pero también puede encontrarse en una situación en la que además necesite disminuir el conflicto respecto de 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 la o el presidente de la Comisión 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 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. 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 de la Comisión 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 él, 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

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

posibilidades de exigencia de los derechos,⁷⁶ la vía jurisdiccional es sólo una de ellas, la CDHDF es otra, más cercana a la población debido a la laxitud de 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, la Comisión está obligada 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.⁷⁷ Aún más, la Comisión 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;⁷⁸ peticiones de los propios medios de comunicación, otros servidores públicos o cualquier persona interesada.⁷⁹

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.⁸⁰ 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 cierre innecesariamente las puertas a aquellas personas que más lo necesitan.

La Dirección General de Quejas y Orientación es el área encargada 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

⁷⁶ Véase Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías*, Madrid, Trotta, 2007, capítulo 6.

⁷⁷ Por ejemplo, la facultad de supervisar las condiciones de las personas privadas de la libertad, establecida en el artículo 17, fracción x, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

⁷⁸ 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".

⁷⁹ Véase Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 27.

⁸⁰ *Idem*.

se presente y que puede estar oculto tras conflictos laborales, entre particulares, jurisdiccionales o de cualquier otra naturaleza.

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.⁸¹

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.⁸²

⁸¹ 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". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Modelo de admisibilidad y orientación*, op. cit., p. 34.

⁸² Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 28.

Debido a 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 ha de buscarlos para que la persona peticionaria vea reparados los daños sufridos.

Por ello, al recibir una queja, el personal de la CDHDF debe estar al tanto del relato de los hechos para clarificar aquello que parezca impreciso, 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 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. Igualmente, la Comisión 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.

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 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.⁸³ De no encontrar ningún problema de

⁸³ Los criterios de competencia fueron analizados en Zamir Andrés Fajardo Morales *et al.*, "Curso II. La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos", en CDHDF, *Fase de inducción*, México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2011, pp. 114 y ss., por lo que aquí no se ahondará en este aspecto.

competencia o procedencia, esa Dirección procederá a asignarla a una Visitaría General para su tramitación.

La sencillez del procedimiento puede presentar problemas diversos a aquellos que pueden derivar en 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 la 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 con 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".⁸⁴ Más allá de la razón aludida por la Comisión para atender las denuncias, existen otras razones que *de facto* pudieron haber motivado su intervención: 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 hecho referencia también a la violencia y la discriminación en contra de las mujer y si se hubiese precisado lo que en los hechos significan en términos de derechos humanos laborales.

⁸⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 9/2012, p. 1.

Las quejas llevaron a la Comisión a analizar la carencia institucional de la autoridad responsable, esto provocó que la reparación directa para las peticionarias 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 2014 la CDHDF solicitó 6345 medidas precautorias,⁸⁵ 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".⁸⁶ 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 [sic] 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.

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

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 en las que se impide o podría impedirse el ejercicio de sus derechos. En este sentido, la Comisión debe actuar con suma rapidez para identificar estas situaciones, siendo el momento más apropiado al presentarse

⁸⁵ Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe de actividades 2014*, op. cit.

⁸⁶ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 39.

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 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, la o el presidente de la CDHDF puede denunciar a la autoridad o servidor público que haga caso omiso de las medidas solicitadas.⁸⁷

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 la 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".⁸⁸ 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 las y los servidores públicos de la Comisión deben estar atentos de que la autoridad responsable 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 fun-

⁸⁷ Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículos 117 y ss.

⁸⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 7/2011, apartado 1.3, p. 3.

damental tener conocimiento de las acciones de las autoridades de primera mano visitando a las personas afectadas.

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 antes referido, requieren de una actuación 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 las y los servidores públicos. En principio, debe buscarse que la determinación de hechos violatorios y derechos violados quede lo más comprehensiva posible, es decir que el alcance de la queja sea amplio para que, de acuerdo con lo arrojado por la investigación, después 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.⁸⁹ El camino a seguir 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.⁹⁰

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 esté de acuerdo, lo que debe implicar para ella una solución por vía *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 15 días hábiles, que podrá ser ampliado cuando así lo requiera la naturaleza del asunto.⁹¹

⁸⁹ Véase Sandra Serrano y Daniel Vázquez, "Curso IV. Fundamentos teóricos de los derechos humanos", en CDHDF, Fase de inducción, *op. cit.*, pp. 205 y ss.

⁹⁰ Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 128.

⁹¹ *Ibidem*, artículo 127.

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 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 Comisión que debe a 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 las y los responsables y la reparación individual del daño. De alguna manera, la calidad

de la investigación independiente llevada a cabo por la Comisión 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 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.⁹²

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 *Investigación de violaciones a derechos humanos. 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".⁹³ Existe, por tanto, una presunción de culpabilidad respecto de la autoridad. En principio esto no es problemático en cuanto tal,

⁹² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 8/2011, apartado III, pp. 4 y 5.

⁹³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, op. cit., p. 51.

en tanto quien conozca del asunto por parte de la CDHDF no se deje llevar por la subjetividad natural que tiene la persona peticionaria. 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.

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 relaciona 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; por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos; por improcedencia; por desistimiento de la parte peticionaria, debidamente ratificado ante la Comisión; por falta de interés de la parte peticionaria; por cumplimiento de las medidas conciliatorias; por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un acuerdo de no responsabilidad; por haberse emitido una Recomendación; por no existir elementos

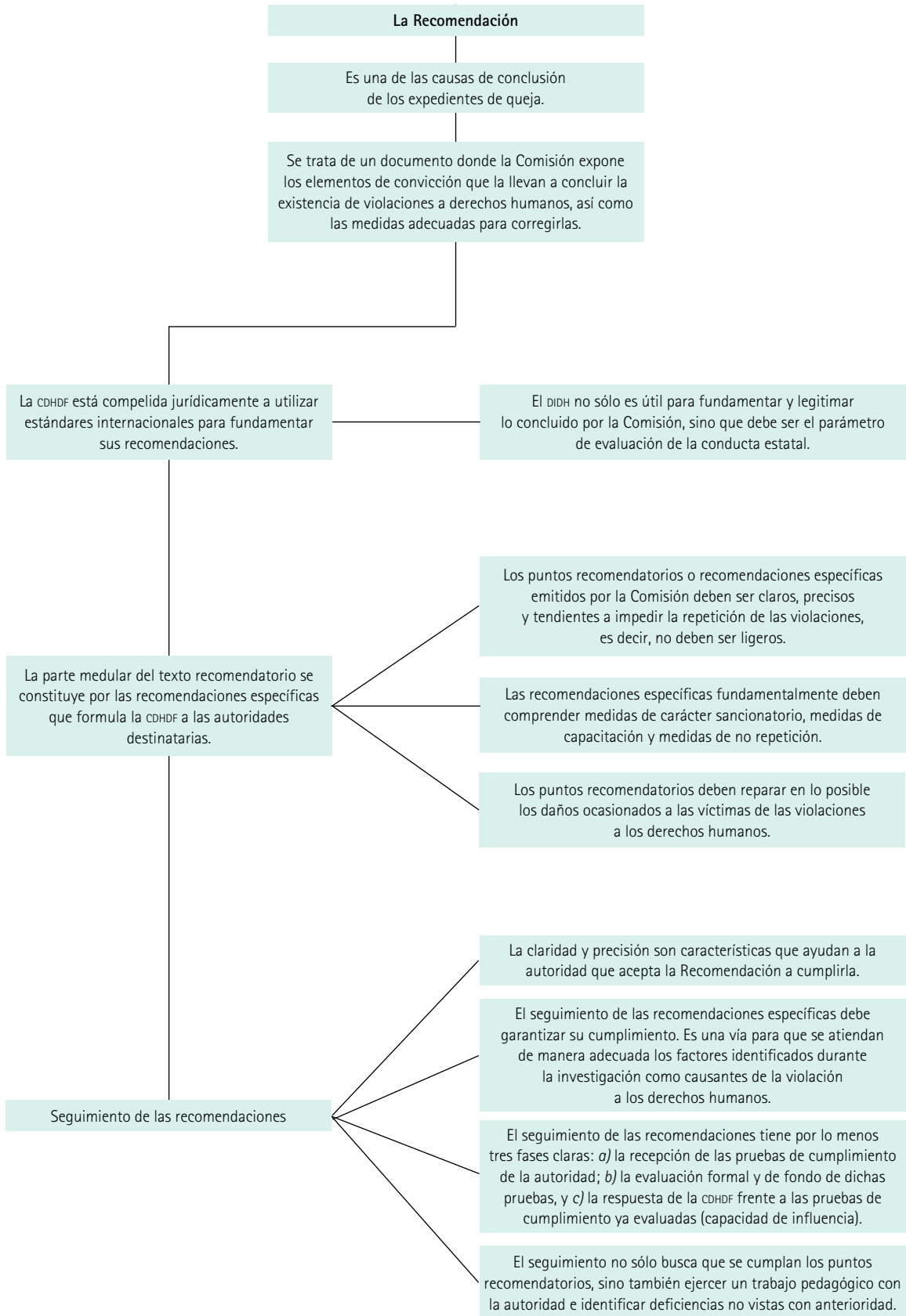
suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos; por no haberse identificado a la autoridad que cometió la violación de los derechos humanos; por muerte de la parte peticionaria, siempre y cuando exista imposibilidad para continuar con el trámite de investigación, y por imposibilidad para continuar con la investigación, por protección de la parte peticionaria.

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 se 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 III.

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

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. 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 los 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, la Comisión 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 también 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”.⁹⁴ 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 y normatividad 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, por ejemplo: mientras que las disculpas públicas son costumbre en el ámbito interamericano 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 se presenta en el mismo sentido.

⁹⁴ Corte IDH, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de septiembre de 2006, serie C, núm. 153, párr. 164.

Seguimiento de recomendaciones

Los puntos recomendatorios o recomendaciones específicas emitidas por la Comisión 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 planteados en ellas pueden no cumplirse.

Una vez aceptada la Recomendación, la credibilidad política 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 ésta la incidencia de la Recomendación. La responsabilidad política *lato sensu* se ve disminuida, entre otros factores, por el paso del tiempo y la oportunidad de la Comisión para volver sobre la Recomendación con la misma intensidad que en su emisión. Dado ese estado de cosas, la normatividad de la CDHDF exige a sus integrantes 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) la o el titular de la Comisión 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 para que adopte cambios que impidan 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 a un doble problema.

Pese a que el seguimiento de las recomendaciones es una garantía de su cumplimiento, en la medida que extiende la vigilancia la Comisión 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 Interno de la CDHDF el seguimiento de una Recomendación puede concluirse por haberse cumplido los puntos 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 esta 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 de la Comisión debe expresarse con su mayor fuerza.

BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía Internacional, *Instituciones nacionales de derechos humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectivas de los derechos humanos*, IOR 40/007/2001, 2001.
- Ansolabehere, 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.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe de actividades 2014*, disponible en <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-anual-2014-1.pdf>>, página consultada el 1 de junio de 2015.
- _____, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, 2ª ed., México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 10), 2011.
- _____, *Marco conceptual educativo de la CDHDF*, México, CDHDF, 2010.
- _____, *Modelo de admisibilidad y orientación*, México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 12), 2009.
- _____, "Público que atiende la CDHDF", disponible en <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/presentacion/>>, página consultada el 1 de junio de 2015.
- Elster, J., y R. Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE, 1999.
- Fajardo Morales, Zamir Andrés, et al., "La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos", en CDHDF, *Fase de inducción*, México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2011.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001.
- Gaslinga Ramírez, Lorena, et al., *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.
- International Council on Human Rights Policy, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, Ginebra, International Council on Human Rights Policy/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2005.
- _____, *Enhancing Access to Human Rights*, Ginebra, International Council on Human Rights Policy, 2004.
- _____, *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*, Ginebra, International Council on Human Rights Policy, 2000.

- Maravall, José Ma., y A. Przeworsky, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, 2003.
- Natarén Nandayapa, Carlos F., *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.
- Nowrojee, Benaifer, *Protectors of Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa*, Nueva York, Human Rights Watch, 2001, disponible en <<http://www.hrw.org/reports/2001/01/01/protectors-or-pretenders>>, página consultada el 12 de enero de 2015.
- O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", en *Isonomía*, núm. 14, México, ITAM, 2001.
- _____, "Horizontal Accountability and New Poliarchies", en Schedler, Andreas, et al., *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.
- Organización de las Naciones Unidas, *Instituciones nacionales de derechos humanos. Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*, Ginebra, Organización de las Naciones Unidas (Capacitación Profesional, núm. 4), 1995.
- Pisarello, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías*, Madrid, Trotta, 2007.
- Reif, Linda C., "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection", en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 13, Cambridge, verano de 2000.
- Rodríguez Rescia, Víctor, "Los mecanismos internos de promoción y protección de los derechos humanos", en *Material de trabajo del xxiv Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos: Educación en Derechos Humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006.
- Rowat, Donald Cameron, *El ombudsman: el defensor del ciudadano*, trad. de L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez, "Curso IV. Fundamentos teóricos de los derechos humanos", en CDHDF, *Fase de inducción*, México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2011.
- Smith, Anne, "The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?", en *Human Rights Quarterly*, vol. 28, núm. 4, noviembre de 2006.
- Uggla, Fredrik, "The Ombudsman in Latin America" en *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, núm. 3, agosto de 2004.

Legislación

Constitución Española, aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum del 6 de diciembre de 1978, sancionada por S. M. el rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 7 de julio de 2014.

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 18 de diciembre de 2014.

Reglamento 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 4 de noviembre de 2014.

Recomendaciones

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 12/1994, México, 18 de noviembre de 1994.

_____, Recomendación 7/2011.

_____, Recomendación 8/2011.

_____, Recomendación 9/2012.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 115/1994, disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/1994/REC_1994_115.pdf>, página consultada el 8 de enero de 2015.

Instrumentos internacionales

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 10, E/C.12/1998/25, aprobada el 14 de diciembre de 1998.

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 31. Naturaleza de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004.

Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París), aprobados por la Asamblea General en su Resolución A/Res/48/134 del 20 de diciembre de 1993.

Jurisprudencia

Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140.

_____, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de septiembre de 2006, serie C, núm. 153.

_____, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de mayo de 2010, serie C, núm. 213.

_____, *Caso Nogueira de Carvalho y otros vs. Brasil (Excepciones Preliminares y Fondo)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2006, serie C, núm. 161.

_____, *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de noviembre de 2008, serie C, núm. 192.

EJERCICIOS

Ejercicio 1. La CDHDF como organismo público autónomo

De acuerdo con el marco constitucional de los organismos de protección de los derechos humanos y las facultades necesarias para ser eficaces, desarrolle lo siguiente:

1. Ámbito de competencia de la CDHDF (autoridades y materias).
2. En caso de que una autoridad se negara a aceptar una Recomendación, ¿qué medidas puede adoptar la o el presidente de la CDHDF?
3. ¿Qué debe conocer la CDHDF respecto de las autoridades a las que debe supervisar?
4. ¿Están las y los integrantes de la Comisión obligados/as a aceptar las líneas de los hechos y derechos expuestas por las presuntas víctimas?
5. ¿A qué se refiere la "capacidad de influencia" de la o el presidente de la Comisión?

Ejercicio 2. Quejas

De recibir la queja que se transcribe a continuación, señale lo siguiente:

1. Derechos violados.
2. Información que solicitará a la autoridad.
3. Investigación que se deberá realizar.

Una persona con discapacidad motriz se presenta ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para presentar una queja por omisiones de la autoridad a su derecho a la circulación y acceso a servicios que presta el Gobierno del Distrito Federal en condiciones de igualdad con toda la población. Los hechos son los siguientes:

1. El 20 de enero de 2011, Soledad Sabina García Diego Varona intentó ingresar en la estación Viveros/Derechos Humanos del Metro a las 8:30 a.m. Después de tener enormes dificultades para transitar en su silla de ruedas por la acera hacia a la entrada del Metro (en virtud de un amplio número de ambulantes, personas que esperan el servicio de autobuses públicos y personas que transitan diariamente por la zona), se enfrentó con la situación de que únicamente hay escaleras fijas sin acceso vía elevadores al servicio de transporte público al que tiene derecho como cualquier persona.
2. Después de varios minutos de espera en la que diversas personas la esquivaron y en otras ocasiones la empujaban en su ir y venir por las escaleras de salida del Metro, un par de personas se ofrecieron a bajarla, lo cual ella rechazó, pero se puso en medio de las escaleras poniéndose en riesgo de caerse por ellas. Esas personas fueron a buscar al personal del Sistema Colectivo Metro para avisarles de la situación, quienes subieron a la brevedad y le ofrecieron ayuda a la señorita Soledad; ayuda que fue rechazada. Soledad, indignada de que no pudo ingresar al Metro, se presentó ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

AUTOEVALUACIÓN

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

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

4. Son requisitos de admisión de una queja:
 - a) Los datos mínimos de identificación.
 - b) La manifestación por parte de la persona peticionaria de los derechos que considera le han sido violados.
 - c) Los hechos presuntamente constitutivos de violación a los derechos humanos.
 - d) Que la persona peticionaria solicite que sus datos de identificación sean mantenidos en reserva.
 - e) El nombre de las autoridades presuntamente responsables.
 - a) A, B y C.
 - b) A, C y D.

- c) B, C y E.
d) C, D y E.
5. **Ante un procedimiento de investigación de una violación a los derechos humanos debe partirse del entendido de que...**
- a) Se trata de un procedimiento de carácter tutelar de la CDHDF hacia la víctima.
 - b) La participación de las presuntas víctimas durante la tramitación de la queja no es algo accesorio sino indispensable para el conocimiento del asunto.
 - c) La víctima puede opinar cuando considere pertinente; sin embargo, la decisión final del asunto no necesariamente tiene que buscar su satisfacción.
 - d) La víctima tiene la carga de la prueba, y que la CDHDF sólo está obligada a actuar en la medida en que la víctima impulse el procedimiento.
6. _____ son dictadas, entre otras cosas, para evitar la consumación irreparable de presuntas violaciones a derechos humanos o la producción de daños de difícil reparación a los afectados.
- a) Las medidas precautorias.
 - b) Las medidas de no repetición.
 - c) Las recomendaciones.
 - d) 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**
- a) El informe de autoridad.
 - b) La Recomendación.
 - c) La queja.
 - d) La denuncia.
8. **Las personas que laboran en la CDHDF deben recurrir al derecho internacional...**
- a) Sólo cuando les sea de utilidad para legitimar lo concluido en una conciliación.
 - b) En todos los asuntos, teniendo a éste como un parámetro de evaluación para la conducta estatal.
 - c) Siempre, en atención a que el contenido de los tratados internacionales está jerárquicamente por arriba del contenido constitucional y las leyes generales del país.
 - d) 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.
- a) La Recomendación.
 - b) La conciliación.
 - c) La medida cautelar.
 - d) El seguimiento.
10. _____ son características que ayudan a la autoridad que acepta la Recomendación a cumplirla, de forma tal que 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

Fase de inducción

*La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección
de los derechos humanos*

se terminó de editar en octubre de 2015.
Para su composición se utilizaron los tipos
Futura y Rotis Sans Serif.

En el marco del Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente
y comprometida con la ecología y el cuidado del planeta,
la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
edita este material en versión electrónica para
reducir el consumo de recursos naturales, la generación
de residuos y los problemas de contaminación.

**Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal**

Oficina sede

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

Unidades desconcentradas

Norte

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

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815,
col. Jardines del Sur,
del. Xochimilco,
16050 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1755

Oriente

Campeños 398,
col. Santa Isabel Industrial,
del. Iztapalapa,
09820 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1754

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833

