

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN
PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS

CURSO

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

CONTENIDOS: Ximena María Medellín Urquiaga, Zamir Andrés Fajardo Morales, Sandra Serrano, Rossana Ramírez Dagio, Héctor Rosales Zarco, Mylai Burgos Matamoros, Daniel Vázquez y Fernando Ulises Flores Llanos

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Ricardo A. Ortega Soriano, director del Servicio Profesional en Derechos Humanos; Rossana Ramírez Dagio, subdirectora de Formación Profesional, y Héctor Rosales Zarco, jefe de Departamento de Contenidos.

COORDINACIÓN ACADÉMICA DE CONTENIDOS: Luis Daniel Vázquez Valencia, coordinador de Posgrados de Investigación (Flacso-México); Sandra Serrano García, profesora-investigadora (Flacso-México); Mylai Burgos Matamoros, profesora de la Facultad de Derecho (UNAM/UACM), y Guillermo E. Estrada Adán, profesor de tiempo completo, Facultad de Derecho (UNAM).

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO DE PORTADA: Maru Lucero. DISEÑO Y FORMACIÓN: Maru Lucero y Gabriela Anaya Almaguer. CORRECCIÓN DE ESTILO: Karina Rosalía Flores Hernández, Haidé Méndez Barbosa y Leonardo Castillo.

Primera edición, 2011

D. R. © 2011, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

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

PRESENTACIÓN

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

A partir de la creación del SPDH, la Comisión ha realizado un esfuerzo significativo para la consolidación y el desarrollo de los procesos de ingreso y ascenso, capacitación, formación y evaluación anual del desempeño.

En el marco de esa transformación, durante 2010 se desarrolló un intenso diálogo interactivo con distintos actores institucionales, el cual tuvo como propósito la revisión del Programa de Capacitación y Formación del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

Como resultado de éste, se elaboró un diagnóstico que incluyó una propuesta para el rediseño del Programa en conjunto, tanto en su trama curricular como en los contenidos de los cursos que lo conforman. Dicha iniciativa fue aprobada por el Consejo de la CDHDF en su sesión ordinaria de diciembre de 2010.

La presente guía ha sido elaborada a partir del trabajo organizado por la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la CDHDF, en el que participaron las y los coordinadores académicos de las áreas modulares del SPDH y las y los autores de los cursos que componen este material; se espera que sean éstos los responsables de la impartición de los cursos presenciales a las y los miembros del Servicio.

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

Dirección del Servicio Profesional en Derechos Humanos

CURSO II.

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

* Zamir Andrés Fajardo Morales es consultor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Se desempeña como funcionario de enlace de la OACNUDH ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Es abogado y candidato a maestro en derecho por la Universidad Nacional de Colombia.

Sandra Serrano es profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede México perteneciente a las líneas de investigación Estado de derecho, derechos humanos y democracia; y democracia, procesos políticos y representación. Es tutora e imparte la maestría en derechos humanos y democracia. Contacto: <sandra.serrano@flacso.edu.mx>.

Rossana Ramírez Dagio realizó estudios de licenciatura en ciencias de la comunicación y periodismo en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ha trabajado en la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.; y Amnistía Internacional, sección México. Actualmente labora en la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la CDHDF.

Héctor Rosales Zarco es maestro en derecho por la UNAM, y ex catedrático de la licenciatura y el posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM. Actualmente labora en la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la CDHDF.

Todas las opiniones presentadas en este texto son responsabilidad exclusiva de las y los autores.

MÓDULO I.

¿QUÉ ES LA CDHDF?

¿Qué es la CDHDF?

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios (LCDHDF, artículo 21).

En tanto OPDH, es un organismo que coadyuva con los diversos órganos del Estado a efecto de garantizar los derechos humanos y establecer las responsabilidades consecuentes.

La CDHDF tiene por objetos la protección, la defensa, la vigilancia, la promoción, el estudio, la educación y la difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (LCDHDF, artículo 21).

Su principal actividad consiste en recibir y atender las quejas de la ciudadanía cuando uno de sus miembros se siente agraviado por los abusos u omisiones de las autoridades.

El fundamento de la creación de un OPDH en México se encuentra en el apartado B del artículo 102 constitucional.

Los Principios de París 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.

Diseño institucional de la CDHDF

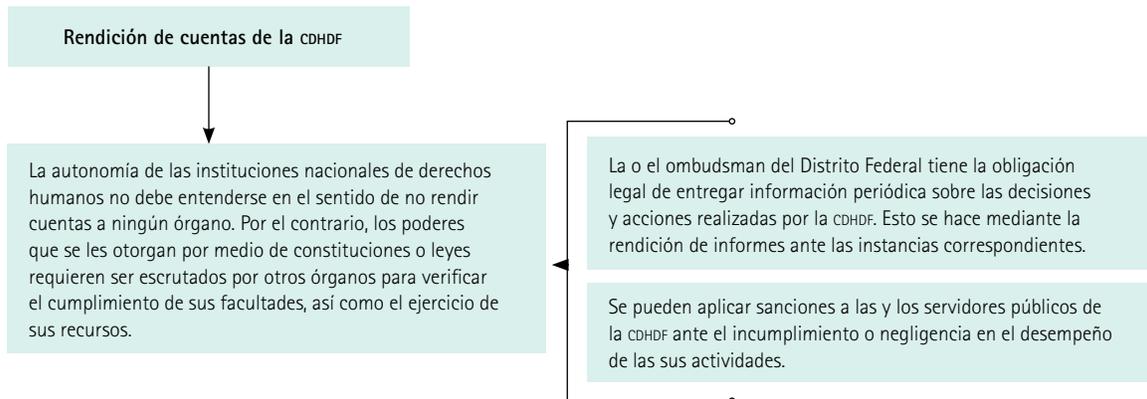
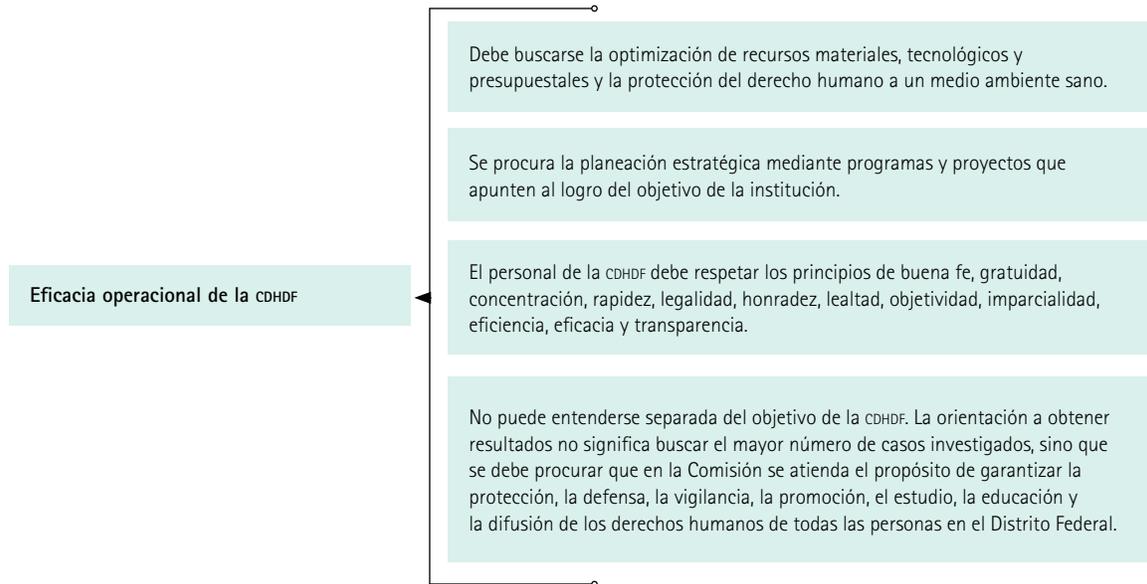
Es condición para la eficacia de la CDHDF la autonomía legal, operacional y financiera.

También un buen diseño establecido por ley para la selección de los titulares de los OPDH es una forma de garantizar su independencia.

Composición: trata de asegurar su independencia. En este sentido, debe existir una verdadera representatividad social que destaque el pluralismo y la diversidad de la sociedad donde se desempeña.

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

Los OPDH deben contar con una *competencia* bien definida, con un mandato lo más amplio posible con el fin de proteger los derechos humanos establecidos en el orden interno y los reconocidos en los tratados internacionales.



Los organismos públicos de protección de los derechos humanos (OPDH)

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 los servidores públicos y para supervisar la aplicación de leyes por la administración pública.

Este ombudsman clásico, como lo llama Héctor Fix-Zamudio,¹ 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 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.²

1 Héctor Fix-Zamudio, *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman*, México, CNDH, 2001, p. 160.

2 Para mayor información sobre el origen y evolución del ombudsman, véase Donald C. Rowat, *El ombudsman: el defensor del ciudadano*, trad. de L. Suárez, México, FCE, 1973, y Linda C. Reif, "Building De-

Por la extensión de esta institución y de sus principios –independencia, imparcialidad, confidencialidad y la emisión de recomendaciones– se ha adoptado el término ombudsman para referirse genéricamente a cualquiera de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Hay que distinguir entre *comisiones de derechos humanos* y *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.

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

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.³ En realidad, las instituciones de derechos humanos surgieron como las conocemos hoy en día con esta nueva institución.

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 *comisiones de derechos humanos* de 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.

Además, han surgido instituciones especializadas en determinados *derechos humanos* o *grupos*, por ejemplo, las dedicadas a los derechos de las y los niños o a la discriminación, entre otros. Estas instituciones pueden ser presididas por una o varias personas, designadas por el Poder Legislativo, por el Ejecutivo o por ambos. Algunas tienen facultades para recibir quejas y otras funcionan más por medio de la cooperación; algunas 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.⁴ De manera genérica, se suele utili-

mocratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection", en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 13, verano de 2000.

3 "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.

4 ONU, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, *aprobados por la Asamblea General en su Resolución A/RES/48/134* del 20 de diciembre de 1993.

zar 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 (CPEUM) ordena la creación de "organismos de protección de derechos humanos", que se identifican como organismos públicos de protección de 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 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 internacionales sobre derechos humanos.⁵

Además, estas instituciones han sido llamadas a asumir un importante papel en el sostenimiento y consolidación democráticos. John M. Ackerman ubica a los ombudsman en la categoría de *organismos pro rendición de cuentas independientes* (OPI), en tanto que se les han delegado tareas medulares del orden democrático liberal, pues tienen como fundamento para su creación el fortalecimiento de la rendición de cuentas (tanto vertical como horizontal).⁶ En consecuencia, no sólo se encargan de la protección y promoción de los derechos humanos, sino también de vigilar el desempeño democrático de las autoridades.

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

6 Véase John M. Ackerman, "Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México", en Ernesto Isunza y Alberto Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 2006, pp. 293-322. Para un desarrollo más amplio del tema de los OPDH y la democracia, véase Alejandro Monsiváis Carrillo, *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)*, México, CIESAS/ Universidad Veracruzana-Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, 2007.

La CDHDF, en su calidad de OPDH, está llamada a cumplir estas funciones en la ciudad de México y, en última instancia, a cumplir los principios que inspiran al ombudsman –justicia, equidad y razonabilidad– en el ejercicio de sus facultades.

Los OPDH frente a la responsabilidad por 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, en ese caso, causan responsabilidad para los servidores públicos.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 espera del titular de un organismo 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 de los derechos humanos, no es una jurisdicción subsidiaria respecto de la administrativa, la civil, la laboral o la penal, sino complementaria de todas ellas, y por eso implica responsabilidades de observación obligatoria para quien desempeña 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, los que en consecuencia quedan sujetos al poder domesticador de los derechos humanos.⁸

Al determinar la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos mediante la investigación y la reparación de los hechos, la CDHDF debe considerarse como una puerta de acceso a la justicia para las personas que se encuentran en el Distrito Federal. La particularidad de sus procedimientos

7 El régimen general de responsabilidad de los servidores públicos se rige por el Título IV de la Constitución. Véase Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma, 13 de abril de 2011.

8 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, México, CDHDF, 2008, p. 32.

y resoluciones tiene el fin de restablecer la situación al estado en que se encontraban antes de la violación, incidir en el 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 este Comité, los OPDH están en posibilidad de investigar las violaciones a derechos humanos de manera efectiva, rápida y detallada.¹⁰ Esta posibilidad, aunada 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 de las y los ciudadanos cuando se sienten agraviados 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 cuasi jurisdiccional que permite resolver el conflicto, solicitar la sanción de las violaciones a los derechos humanos, impedir su continuación y reparar el daño.

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, documento 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.

La principal actividad de los OPDH consiste en recibir y atender las quejas de las y los ciudadanos cuando se sienten agraviados por los abusos u omisiones de las autoridades. Para cumplir con esta función, siguen un procedimiento cuasi jurisdiccional que permite resolver el conflicto, solicitar la sanción de 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 el ombudsman tiene la posibilidad de extender su protección más allá de lo que podrían hacerlo las autoridades jurisdiccionales. Los criterios que puede utilizar el ombudsman 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, en particular, principios de derechos humanos, de equidad, de justicia, de lógica y de experiencia. Por otra parte, la aceptación o el rechazo de las recomendaciones también da luces sobre el nivel de compromiso efectivo que los Estados tienen frente a la protección de los derechos en el marco democrático.¹¹

De acuerdo con lo anterior, el que las recomendaciones no sean vinculatorias no debilita su capacidad de resolver un conflicto y proteger los derechos humanos violados. De hecho, la autoridad que no acepta una Recomendación recibe una sanción política que, en muchos casos, puede tener mayor impacto social que la resolución de algún tribunal. Por ejemplo:

El que las recomendaciones no sean vinculatorias no debilita su capacidad de resolver un conflicto y proteger los derechos humanos violados. De hecho, la autoridad que no acepta una recomendación recibe una sanción política que, en muchos casos, puede tener mayor impacto social que la resolución de algún tribunal.

- Pensemos en el caso de una detención arbitraria cometida por un agente del Ministerio Público. De acuerdo con la legislación mexicana, frente a esta situación procede interponer un juicio de amparo para recuperar la libertad.
- En ese caso, las formalidades del amparo mexicano vuelven ineficaz el recurso, pues una vez que el agente transfiere la custodia del detenido ante el juez de la causa penal, el amparo se sobresee, porque se alega que hay un cambio de situación jurídica; de esa manera la detención cometida de manera arbitraria se convalida sin que la persona detenida pueda recuperar su libertad.

Asuntos como éste se pueden encontrar por cientos en los juzgados de distrito del país, sin que las víctimas recuperen su libertad y sin que los responsables sean sancionados. Ahora bien, una Recomendación dirigida al procurador general del que depende el agente que cometió la detención arbitraria puede llegar a ser tan relevante para la sociedad que inclusive puede conseguirse la renuncia del procurador por la presión que organizaciones no gubernamentales, legisladores y otros actores sociales pueden ejercer con el fin de combatir tales prácticas violatorias de los derechos humanos. De la misma forma, rechazar una Recomendación en este sentido podría acarrear mayor desprestigio político.¹²

11 Para mayor referencia sobre el papel de las insituciones nacionales de derechos humanos en los procesos democráticos, véase Linda 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 En el ejemplo mencionado se presenta una barrera interna para lograr el acceso a la justicia, pues el propio recurso judicial impide la protección, pero lo relevante para el asunto que nos ocupa es que una institución nacional de derechos humanos puede ofrecer una salida alterna frente a los obs-

Además, los OPDH *visibilizan* las violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades; con ello, impiden que queden en la oscuridad de los archivos judiciales. Si bien esto no puede considerarse como acceso a la justicia en sentido estricto, definitivamente conocer qué y quién comete violaciones a derechos humanos es imprescindible para una sociedad democrática.

Por otra parte, hay otro tipo de asuntos que por su naturaleza difícilmente podrían llegar a ser resueltos por los órganos jurisdiccionales con el mismo alcance que podría lograrlo un OPDH. La Recomendación 115/1994 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de México es un ejemplo. Ésta trata el caso de las personas ciegas que son auxiliadas por perros guía, a quienes no se les permite el acceso al servicio del Sistema de Transporte Colectivo Metro, debido las autoridades alegan motivos de seguridad y la prohibición de transportar animales que establece el reglamento del Metro. La CNDH resolvió el problema de la siguiente forma:

Se recomendó que se gestionen y promuevan ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, las modificaciones a la reglamentación jurídica del Sistema de Transporte Colectivo Metro a fin de que se permita el acceso al servicio a las personas invidentes [sic] acompañadas de perros guía, que se realicen modificaciones a la estructura e instalaciones físicas del referido Sistema de Transporte, a efecto de que se instalen rampas de acceso, elevadores o cualquier otro elemento que facilite y permita el acceso al servicio a los invidentes [sic] acompañados de perros guía y a otras personas discapacitadas [sic], que mientras progresa la realización de las modificaciones señaladas, se elaboren los programas y se determinen los mecanismos operativos aplicables a fin de facilitar, en todas las formas posibles, el uso del Sistema de Transporte Colectivo Metro, no sólo a los invidentes [sic] acompañados por perros guía, sino a todas las personas que padecen de alguna discapacidad; que a las líneas del Metro que se encuentran en proceso de construcción o ampliación, y a todas las que se construyan en el futuro, se les dote de las características estructurales y sistemas operativos necesarios para facilitar el uso de las mismas a los invidentes [sic] y demás discapacitados [sic].¹³

Los procedimientos que sigue el ombudsman 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 mayor responsabilidad que relatar los hechos de manera clara para de mane-

táculos de la justicia tradicional. No pasa inadvertido que, para que esa institución realmente pueda ejercer presión política, debe estar dotada de fuerte autonomía y prestigio social; de lo contrario no podrá generar interés en la comunidad política y en la sociedad en general. Más adelante se ahondará sobre la importancia de la independencia del ombudsman.

13 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 115/1994, disponible en <www.cndh.org.mx/recomen/1994/115.htm>, página consultada el 8 de abril de 2007.

ra que puedan desprenderse datos de ubicación, tiempo, autoridad señalada como responsable y cualquier otro dato que facilite la investigación, pero no estará obligada a hacer ningún razonamiento jurídico ni a averiguar otros hechos para coadyuvar con el ombudsman.

El procedimiento que, a grandes líneas, siguen las oficinas ombudsman 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.¹⁴

A diferencia de los órganos jurisdiccionales, los OPDH están facultados para buscar las violaciones a los derechos humanos, es decir, los ombudsman generalmente están facultados para acudir a sitios donde se encuentran personas en situación de vulnerabilidad para verificar el nivel de satisfacción y respeto a sus derechos de modo que, en caso de encontrarlos violados, puedan buscar su reparación, así como buscar la sanción de los responsables.

Se trata de llevar la puerta de acceso a la justicia adonde se encuentra quien más lo necesita.

En México este sencillo procedimiento resulta de gran relevancia para las personas pobres 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 un abogado experto en ese juicio.

También hay que considerar que, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, los OPDH están facultados para buscar las violaciones a los derechos humanos, es decir, los ombudsman generalmente están facultados para acudir a lugares donde se encuentran personas en situación de vulnerabilidad con el fin de verificar el nivel de satisfacción y respeto a sus derechos de modo que, en caso de encontrarlos violados, puedan buscar su reparación, así como la sanción de los responsables. Se busca llevar la puerta de acceso a la justicia adonde se encuentra quien más lo necesita.

El acceso a la justicia mediante el ombudsman adquiere mayor relevancia en esos casos, pues se lleva un mecanismo de protección de derechos a personas privadas de la libertad, a pacientes psiquiátricos y, a grupos indígenas rurales, entre otros. Si bien las organizaciones no gubernamentales también pueden acudir a sitios aislados para favorecer el acceso a la justicia de estos grupos, el Estado está obligado a proporcionar recursos efectivos para garantizar los derechos humanos, y el organismo que puede cumplir esa obligación de manera natural es el ombudsman.

¹⁴ 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 quejas.

Eso mismo puede afirmarse cuando se trata de grupos tradicionalmente excluidos como personas indígenas, minorías raciales y personas con discapacidad, entre otros. En estos casos, la actuación de los OPDH puede ayudar a combatir los obstáculos en el acceso a la justicia que se presentan con mayor intensidad en tales grupos, por ejemplo, el desconocimiento de los derechos, de cómo formular demandas y adónde enviarlas, e incluso la desconfianza hacia las autoridades judiciales.

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 de violación a los derechos humanos, sino que también pueden incentivar la satisfacción de los derechos más allá de tales casos. El derecho al agua, por ejemplo, que no pueden ejercer muchas comunidades indígenas en México es un tema de acceso a los derechos y, en sentido amplio, de acceso a la justicia. El ombudsman 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 al agua de esas comunidades.¹⁵

En este sentido, podría considerarse que el acceso a la justicia visto desde el ombudsman no se limita sólo a resolver conflictos individuales o grupales, sino que, a diferencia de lo que sucede con los órganos jurisdiccionales, este organismo también tiene 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.¹⁶

De conformidad con lo anterior, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU 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]" las

15 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.

16 *Ibidem*, p. 42.

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

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.¹⁷

En resumen, los OPDH representan medios alternativos para garantizar la protección de los derechos humanos en los Estados mediante la tutela de éstos frente a violaciones individuales o colectivas, o por medio de la investigación de las violaciones estructurales de 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 ombudsman señala, cuando es posible, al 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 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 y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

17 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General núm. 10, La función de las instituciones de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, E/c.12/1998/25, aprobada el 14 de diciembre de 1998, párrs. 1 y 3.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales 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 de lo internacional y lo nacional sin que esto haya significado necesariamente un fortalecimiento de los organismos públicos de protección de 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 los servidores públicos del ámbito judicial, político o militar.¹⁸ 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 del siglo xx cuando la figura 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 académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); 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 quejas presentadas por violaciones a las obligaciones establecidas para los servidores públicos.¹⁹ El procurador cuenta con facultades para realizar investigaciones, acceder a la información de las autoridades administrativas o judiciales, emitir recomendaciones públicas, presentar un informe público anual y promover la cultura de los derechos humanos.

Después del surgimiento de éstas y otras instituciones defensoras de derechos,²⁰ en 1989 el entonces presidente de la república creó la Dirección

18 Carlos F. Natarén Nandayapa, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*, México, CNDH, 2005, pp. 77-78.

19 *Ibidem*, p. 85.

20 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).

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 misma Secretaría. Esa 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. Los miembros del Consejo cumplían la función de apoyar al 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 ombudsman nacional.²¹ La legitimidad moral con que contaban el titular y el Consejo de la Comisión permitió que, a pesar de las limitaciones causadas por la falta de autonomía, el ombudsman 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.²²

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.²³ La iniciativa fue aprobada en enero de 1992 con la adición del apartado B al artículo 102 de la Constitución mexicana, la cual preveía la expedición de

21 El doctor Jorge Carpizo, destacado jurista mexicano, fue designado como presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

22 Lorena Gaslinga Ramírez *et al.*, *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, CNDH, 2002, pp. 15-16.

23 *Ibidem*, p. 39.

una ley que regulara las facultades de la Comisión; ésta 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 ombudsmán del país debían defender amplió el número y contenido de los derechos protegidos por el marco jurídico mexicano. Es cierto que al día de hoy los derechos establecidos en los tratados internacionales sin expresión constitucional no cuentan con tutela judicial, pero a partir de ese momento el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos (sistema no jurisdiccional) los incluyó 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.

Desafortunadamente, el texto constitucional también incluyó restricciones a la actividad de esos organismos públicos:

- El ombudsmán nacional no pueden conocer de quejas por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación (PJF). 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 PJF 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.²⁴
- La Comisión Nacional y los organismos públicos de derechos humanos de toda la república tampoco pueden conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Sobre la materia electoral, el Congreso argumentó que para entonces existían mecanismos dedicados a la protección de los derechos políticos. En cuanto a los asuntos laborales, los legisladores objetaron que en esos casos las autoridades actúan en tanto particulares, y por lo que hace a los asuntos jurisdiccionales, arguyeron que era imprescindible evitar cualquier invasión a la esfera de los tribunales y jueces.²⁵

²⁴ *Ibidem*, p. 55.

²⁵ *Ibidem*, p. 56.

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 los miembros del Consejo Consultivo, así como la duración de su encargo.

A pesar de lo referido en el párrafo anterior, la reforma constitucional no otorgó 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.

De acuerdo con ello, 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, y
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 de la ciudad de México.

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

El artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (LCDHDF)²⁶ establece el *objeto*²⁷ 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.

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 el legislador 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

Desde la adopción de los Principios de París, la Organización de las Naciones Unidas, diversas organizaciones no gubernamentales internacionales y aca-

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

27 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". ONU, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, *op. cit.*, Competencia y Atribuciones, numeral 2.

démicos de distintos países han analizado los requisitos mínimos a partir de lo expuesto en el documento de la ONU titulado *Instituciones nacionales de derechos humanos. Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*.²⁸

Es cierto que las condiciones previstas por los Principios de París y ampliadas por este Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales no aseguran la eficacia de las instituciones; sin embargo, constituyen una base mínima que permitiría a la CDHDF defender apropiadamente los asuntos a los que se enfrenta.²⁹ El contexto político, el nivel democrático del país, la legitimidad del 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;³⁰ por ello, a continuación analizaremos el diseño institucional de la CNDH, pero también haremos referencia a algunos aspectos que pueden alterar el funcionamiento eficaz de la CDHDF.

1. Autonomía

La autonomía es quizá la más importante de las características estructurales con que debe contar la CDHDF. A continuación se desarrolla cada uno de los temas que la integran de acuerdo con el Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales.

La autonomía legal busca 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 persona, organización o autoridad.

a) Autonomía jurídica y operacional

La autonomía legal busca 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. Aunque el texto constitucional no reconoce la autonomía de los organismos públicos de protección de derechos humanos locales, la LCDHDF sí establece la autonomía a favor del ombudsman capitalino. Esta característica constituye el primer nivel de protección a las actividades de la Comisión, y es impres-

²⁸ ONU, *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, ONU (Capacitación Profesional, núm. 4), 1995.

²⁹ Al respecto se han 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.; y *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, Ginebra, International Council on Human Rights Policy/OACNUDH, 2005, pp. 7 y ss.) y Human Rights Watch (Binaifer Nowrojee, *Protectors of Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa*, Nueva York, Human Rights Watch, 2001, disponible en <www.hrw.org/reports/2001/africa/overview/index.html>, página consultada el 6 de mayo de 2011.

³⁰ Véase Ugjala, *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.

cindible porque su labor esencial consiste en vigilar la conducta de los agentes estatales de los tres poderes y de cualquier nivel.

Por su parte, la autonomía operacional se refiere a las posibilidades con que cuenta el ombudsman 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 y del Consejo Consultivo, cuenta con facultades para aprobar su Reglamento Interno, los lineamientos de su actividad, y todas las normas de organización interna que se requieran, lo que permite que su titular ejerza un control real sobre las políticas que sigue el organismo (LCDHDF, artículos 20 y 22).

Aún más, esta autonomía permite a la Comisión dictar acuerdos de trámite obligatorios para los 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, incluso 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.

b) Autonomía financiera

Sin independencia financiera la CDHDF dependería de la autoridad que controlara su presupuesto y el ejercicio de sus recursos, lo que podría determinar el sentido de sus actividades. 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 señala que su presidente debe elaborar el anteproyecto anual de egresos en el fin de que sea aprobado por el Consejo Consultivo y se remita al jefe de Gobierno del Distrito Federal para los efectos legales conducentes, sin que éste pueda modificarlo (LCDHDF, artículos 20, fracción VII; 22, fracción XII; 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".

La independencia del ombudsman supone que su designación sea consecuencia 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.

c) Procedimientos de nombramiento

Un buen diseño establecido por ley para la selección de 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

De acuerdo con Víctor Rodríguez Rescia, la independencia del ombudsman supone que su designación sea consecuencia 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 miembros: métodos, criterios, duración, posibilidad de reelección, facultades y motivos de destitución, y 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.

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

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 (ALDF).

31 ONU, *Instituciones nacionales de derechos humanos. Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*, 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, Costa Rica, IIDH, 2006, p. 31.

33 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.

La presidenta o el presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- Actuar como representante legal de la Comisión y presidir su Consejo;
- Formular los lineamientos generales a los que habrán de sujetarse las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a las y los funcionarios y al personal de la misma;
- Establecer las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales;
- Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en la materia de su competencia;
- Dictar las medidas específicas que estime idóneas para el adecuado desempeño de las actividades de la Comisión;
- Distribuir y delegar funciones a los visitadores;
- Presentar anualmente un informe general de actividades a la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal;
- Celebrar convenios de colaboración con autoridades y organizaciones de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales;
- Aprobar y emitir, en su caso, las recomendaciones y acuerdos que resulten de las investigaciones efectuadas;
- Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Distrito Federal;
- Elaborar el anteproyecto del presupuesto anual de egresos de la Comisión y el correspondiente informe sobre su ejercicio para ser presentado al Consejo de la misma;
- Fomentar y difundir una cultura proclive al significado de los derechos fundamentales y su respeto;
- Solicitar la intervención de la Asamblea Legislativa, con el fin de que analice las causas de incumplimiento de las autoridades que hayan recibido recomendaciones, de modo que su intervención asegure la efectividad y cumplimiento de las mismas;
- Aprobar y emitir, en su caso, las recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias, así como los acuerdos y peticiones que sometan a su consideración las o los visitadores, que resulten de las investigaciones efectuadas;³⁴
- Interactuar con organizaciones no gubernamentales y analizar los objetivos de la Comisión.³⁵

34 LCDHDF, artículo 22.

35 *Ibidem*, artículo 23.

La o el presidente de la CDHDF es designado por dos terceras partes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal mediante un procedimiento que trata de asegurar la participación de la sociedad civil. 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 un candidato a presidente o presidenta de la Comisión.

Como se observa, se trata de asegurar el acuerdo multipartidista por medio del voto de 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 el legislador, sino que le reconoce esa potestad a las organizaciones sociales; con ello, se trata de fortalecer la legitimidad de origen del presidente de la CDHDF. Por un lado cuenta con el apoyo de los partidos políticos y, por otro, con el respaldo de la sociedad civil. Esta doble garantía permite al presidente ejercer la función de vigilante de la conducta estatal con la suficiente fuerza política y moral como para obligar a las y los funcionarios públicos a atender sus reclamos. Un rechazo o negativa directa a los reclamos del ombudsman capitalino conlleva desprecio a la CDHDF y a quienes la apoyan.

Por otra parte, los miembros del Consejo Consultivo de la Comisión también son elegidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aunque no se establece una elección calificada (LCDHDF, artículo 12). En cambio, la LCDHDF intenta asegurar un órgano 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 miembros deben contar con prestigio y experiencia en derechos humanos y, por lo menos, siete de sus miembros no deben ser 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 los titulares de la CDHDF asegura su autonomía, representatividad y legitimidad.

2. Composición

La composición de los OPDH también busca asegurar su independencia. En este sentido, la ONU 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, con personas pertenecientes a pueblos

indígenas, una representación proporcional de mujeres y jóvenes, personas provenientes de sindicatos y otras organizaciones sociales y profesionales, entre otros. El objetivo final es que en la CDHDF se extrapolen las visiones que componen a la sociedad a la que debe servir. Al contar hacia su interior con las voces que existen fuera, será más probable que logren comprenderse y atenderse las quejas que se le plantean.

3. Accesibilidad

La accesibilidad se refiere no sólo a que la institución sea conocida y se encuentre en lugares de pronto acceso para 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.³⁶ Puede acudir a la CDHDF cualquier persona que considere que a ella o a un tercero le ha sido violado algún derecho humano, independientemente de su condición social, nacionalidad, raza, religión, sexo, edad, estado civil, o cualquier otra.

La Comisión, además de la sede principal, cuenta con unidades desconcentradas para la atención y seguimiento de los asuntos de su competencia.³⁷ Las personas que acuden a la Comisión o a las unidades desconcentradas no requieren de abogado o gestor y la atención y asesoría que reciben debe ser totalmente gratuita.

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.³⁸

³⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Público que atiende la CDHDF", disponible en <<http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=queson3>>, consultada el 17 de febrero de 2011.

³⁷ LCDHDF, artículo 26.

³⁸ 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 o el peticionario [con el ánimo de lograr el empoderamiento de la persona que ha sido victimizada] y por tanto, sus acciones están destinadas a favorecer su dicho. De ello queda implicado lo siguiente [...] a) La investigación de la Comisión siempre parte de la presunción –de la hipótesis– de que el hecho ocurrió tal como lo ha narrado la o el peticionario, por tanto [...] b) la carga de la prueba en la investigación de violaciones a derechos humanos la tiene la autoridad presuntamente responsable, lo que significa que [...] c) a la autoridad imputada le corresponde demostrar que el hecho violatorio no ocurrió [de manera que] d) 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 sin necesidad de mayor prueba". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, op. cit., p. 87. 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, 2009, p. 44.

La CDHDF tiene dos mecanismos para obtener información respecto de las violaciones a derechos humanos sobre las que tiene competencia. El primero de estos mecanismos es la *queja*,³⁹ que consiste en la exposición⁴⁰ 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),⁴¹ las quejas pueden presentarse oralmente (por comparecencia), por vía telefónica, comunicación telegráfica, telefax, electrónica, o por cualquier otro medio.⁴²

La Comisión no puede recibir ni iniciar trámite alguno con quejas anónimas,⁴³ es decir, que no contengan el nombre o los datos de identificación, no estén firmadas o no tengan huella digital de la parte peticionaria.⁴⁴ 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.⁴⁵

39 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". *Op. cit.*, p. 59.

40 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.

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

42 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 acudirán 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.

43 LCDHDF, 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". *Ibidem*, p. 61.

44 RICDHDF, artículo 90.

45 *Idem*.

El segundo mecanismo es la investigación de oficio.⁴⁶ 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 sean 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 y seguirá, en lo conducente, el mismo trámite que las quejas radicadas a petición de parte.⁴⁷

Los procedimientos de la Comisión –aun cuando se establecen requisitos mínimos– deben ser lo más simple posible 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 servidores públicos de la CDHDF, probablemente desista de seguir su queja, lo que resulta en el incumplimiento de los objetivos del ombudsman. A diferencia de los mecanismos jurisdiccionales, los OPDH no deben olvidar a quienes acuden a ellos, aunque las y los peticionarios dejen los procedimientos abiertos.

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. En primer lugar, deben tener un mandato lo más amplio posible con el fin de proteger los derechos humanos establecidos en el orden interno y aquellos reconocidos en los tratados internacionales. Al respecto, la CDHDF tiene facultades para proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, lo que incluye a las normas nacionales y a los tratados internacionales ratificados por México. Así, la Comisión tiene facultades para proteger derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y cualquier otro, con excepción de los relacionados con las materias laboral, electoral y jurisdiccional. Esto último no implica que la CDHDF no pueda conocer de derechos humanos laborales, derechos políticos y derechos al debido proceso y al recurso efectivo.

⁴⁶ RICDHF, artículo 97.

⁴⁷ *Idem*.

Asimismo, las facultades con que cuenten los OPDH deben estar claramente definidas por ley y debe darse la posibilidad de imponer sanciones cuando se obstruyan sus actividades. En el primer aspecto, el apartado B del artículo 102 constitucional establece que los organismos de protección de derechos humanos tienen facultades para conocer "quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público" y para formular "recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas". Además, la LCDHDF establece un importante grupo de facultades para que el ombudsman logre la defensa apropiada de los derechos humanos, entre las que destacan la supervisión de sitios de detención, la apertura de quejas *motu proprio* y la investigación de violaciones a los derechos humanos. Asimismo, la ley le otorga facultades para asegurar la promoción de los derechos humanos en distintos ámbitos.

En cuanto a la posibilidad de imponer sanciones cuando obstruyan sus actividades, aunque la CDHDF no puede imponerlas por sí misma, su ley establece que las y los servidores públicos que incurran durante o con motivo de la tramitación de quejas y denuncias de la Comisión en actos y omisiones indebidos serán objeto de responsabilidad administrativa o penal (artículo 62). De este modo, la CDHDF cuenta con elementos para coaccionar a las autoridades a cooperar con ella en la realización de su objetivo o que obstaculicen su trabajo. En última instancia, de lo que se trata es de asegurar la visibilidad y sanción pública de toda violación a derechos humanos para revertir la situación.

De acuerdo con lo anterior, conviene hacer un breve repaso de la competencia y de las principales facultades con que cuenta la CDHDF para realizar su objetivo de proteger, defender, vigilar, promover, estudiar, educar y difundir los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano, que comprende los instrumentos internacionales de derechos humanos.

1. Competencia de la CDHDF

Bajo el estricto respeto del principio de legalidad, la Comisión debe realizar su objetivo buscando que se materialicen los derechos reconocidos por la normatividad nacional y por los tratados internacionales sobre derechos humanos,⁴⁸ respetando el principio *pro persona*.⁴⁹

48 El *Modelo de admisibilidad y orientación* de la CDHDF consagra la exigencia permanente de "incorporar los instrumentos internacionales para la defensa y protección de los derechos humanos. Este eje parte de la convicción de que, aunque la comunidad humana representada en los organismos multilaterales internacionales ha reconocido los derechos de las personas, la normatividad interna puede estar limitada o incluso ser la menos adecuada para atender las aspiraciones de todos los seres humanos". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Modelo de admisibilidad y orientación*, *op. cit.*, pp. 16-17.

49 Para efectos conceptuales entendemos que el principio *pro persona* es equivalente al principio *pro homine*. El cambio en el *nomen iuris* de este principio obedece al uso de un lenguaje que involucra

En este sentido, cobra especial relevancia el concepto de *corpus iuris* de los derechos humanos desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Tal cuerpo jurídico está conformado por "un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)".⁵⁰

Los OPDH participan en la defensa y vigilancia de los derechos humanos a partir de la vía cuasi jurisdiccional o no jurisdiccional. A partir de estas vías coadyuvan para que las y los servidores públicos y las autoridades alinien sus actuaciones a la normatividad nacional e internacional en materia de derechos humanos.

Las acciones de la CDHDF 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.

La Comisión cuenta con una competencia amplia que le permite conocer cualquier violación a derechos humanos ocurrida en el Distrito Federal. En concreta aplicación del principio de legalidad, los límites a la competencia de la Comisión se encuentran establecidos en el artículo 18 de la LCDHDF de la siguiente manera:

La CDHDF no podrá conocer de los casos concernientes a:

- i. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- ii. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- iii. Conflictos de carácter laboral, y
- iv. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

Como se puede constatar, los límites a la competencia de la Comisión tienen el propósito de evitar que ésta invada esferas relacionadas con autoridades especializadas en temas electorales y laborales, por lo que la Comisión no está llamada a resolver de fondo sobre estas materias.

perspectiva de género. Este tránsito del lenguaje ha sido incorporado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) desde el emblemático caso *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140, párr. 59. Entendemos que el contenido básico de esta norma se compone de tres aplicaciones, a saber: a) ante la existencia de dos o más normas aplicables a un caso concreto, se prefiere el uso de la norma que garantice de mejor manera el derecho; b) ante dos o más posibles interpretaciones de una norma se debe preferir la que posibilite el ejercicio del derecho de manera más amplia, y c) ante la necesidad de limitar el ejercicio de un derecho o libertad, se debe preferir la norma que lo haga en la menor medida posible. En este sentido, véase RICDHF, artículo 82.

50 Véase Corte IDH, *Caso de los hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, Sentencia del 8 de julio de 2004, serie C, núm. 110, párr. 166; Corte IDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva oc-16/99 del 1 de octubre de 1999, serie A, núm. 16, párr. 115.

Además, la CDHDF no puede superponerse a las autoridades judiciales en la definición de asuntos de tal naturaleza. Debemos entender que uno de los límites más claros a la competencia de la Comisión es la imposibilidad de conocer sobre *resoluciones de carácter jurisdiccional*; por ello, es importante tener claro qué son éstas, para lo cual contamos con desarrollo legal específico.

El artículo 19 de la LCDHDF establece que son *resoluciones de carácter jurisdiccional* las siguientes:

Artículo 19. [...]

- i. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia;
- ii. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- iii. Los autos y acuerdos dictados por 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
- iv. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Las actuaciones cuasi jurisdiccionales 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.

La competencia de la Comisión en razón de la persona (*ratione personae*) implica que sólo puede conocer de casos imputables directa o indirectamente a autoridades y servidores públicos, sin perjuicio de que pueda verificar la actuación de los particulares con el fin de constatar el cumplimiento de las facultades de supervisión y vigilancia a cargo de las autoridades del Distrito Federal, frente al respeto y garantía de los derechos humanos.⁵¹

Las actuaciones cuasi jurisdiccionales 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.

La competencia *ratione personae* de la CDHDF implica que en los casos en que una queja involucra las acciones, omisiones o aquiescencia⁵² de autoridades y servidoras y servidores públicos de la federación y del Distrito Federal, se sustituirá la competencia a favor del organismo federal de protección a los derechos humanos.⁵³

51 De acuerdo con el artículo 3 de la LCDHDF, 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, véase RICDHF, artículo 11.

52 LCDHDF, artículo 17, fracción II. El término *aquiescencia* se utiliza en la CDHDF para referirse a los casos en que "los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas". LCDHDF, artículo 17, fracción II, inciso b).

53 No debe olvidarse que el artículo 12 del RICDHF establece la obligación para que en los casos graves,

Por último, si la queja involucra a autoridades o servidoras y servidores públicos del Distrito Federal y de entidades federativas o municipios, se radicará la queja por lo que se refiere a las presuntas violaciones imputadas a autoridades o servidoras y servidores públicos del Distrito Federal y se remitirá desglose al organismo estatal protector de derechos humanos que corresponda.

La competencia territorial (*ratione loci*) de la CDHDF se circunscribe a los casos ocurridos en el territorio del Distrito Federal. Sin perjuicio de ello, si autoridades del Distrito Federal cometen violaciones a derechos humanos sin encontrarse en el territorio del Distrito Federal, esas violaciones deben ser investigadas por la Comisión con el propósito de que ésta pueda cumplir con el objeto para el que fue creada.

En caso de recibir un escrito de queja que sea de la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (o de organismos públicos protectores de derechos humanos de otra entidad federativa) la CDHDF deberá remitir esa queja al organismo público de protección a derechos humanos competente, y notificar esta situación a la parte interesada.⁵⁴

En razón del tiempo (*ratione temporis*), la CDHDF tiene competencia amplia; según se desprende del artículo séptimo transitorio de la LCDHDF, ésta puede "conocer sobre presuntas violaciones a derechos humanos aun cuando se hayan realizado con anterioridad a la entrada en vigor de la presente 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 persona peticionaria o denunciante hubiera tenido conocimiento de los mismos.

aun cuando éstos no sean de su competencia, se solicite de manera inmediata a las autoridades federales o estatales que tomen las medidas precautorias necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones a los derechos humanos de que se tenga conocimiento.

54 Los y las servidores públicos de la CDHDF deben tener presente que "[e]n las presuntas violaciones a los derechos humanos donde de los hechos expuestos se desprenda que las autoridades involucradas son distintas de las del Distrito Federal, se dará el trámite siguiente: 1. *Concurrencia de autoridades locales*. Están involucradas tanto autoridades del Distrito Federal como de cualquier otra entidad federativa. En este supuesto se realiza una queja en lo concerniente al Distrito Federal, y se envía un desglose de la misma a la comisión o procuraduría defensora de derechos humanos competente para proceder de acuerdo con su normatividad. 2. *Concurrencia de autoridades de carácter federal y estatal*. El asunto se remite a la CNDH y se envía un desglose a las instancias defensoras de derechos humanos estatales para que procedan de acuerdo con su competencia. 3. *Concurrencia de autoridades federal y del Distrito Federal*. En este supuesto impera el principio de atracción y se envía el asunto a la CNDH". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Modelo de admisibilidad y orientación*, op. cit., p. 65.

Asimismo, si el caso remitido es considerado como grave, la CDHDF tiene el deber de solicitar inmediatamente medidas precautorias (también conocidas como medidas cautelares) para evitar posibles violaciones a derechos humanos. Véase RICDHF, artículo 12.

Así, la competencia de la Comisión en razón del tiempo debe valorarse en cada caso, tomando en cuenta la regla del artículo transitorio citado y considerando que el plazo de un año podrá ampliarse en *casos graves*.⁵⁵ Lo anterior implica un extenso margen de apreciación en cada asunto, de manera que en casos específicos la CDHDF podrá valorar la gravedad de éstos y ampliar el plazo.

Por último, se debe tener en cuenta que no se contará ningún plazo en los casos de presuntas violaciones a los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas o frente a crímenes de lesa humanidad.⁵⁶

2. Facultades de la CDHDF

La Comisión cuenta con amplias facultades para cumplir con su objeto. En este sentido, el artículo 17 de la LCDHDF establece un conjunto de atribuciones que le permiten desarrollar cada uno de los elementos que componen su objetivo, como veremos a continuación:

- *Protección de derechos humanos*.⁵⁷ Se logra mediante la adopción de medidas específicas de orden jurídico, político, administrativo y cultural para prevenir violaciones a tales derechos.

55 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 [sic]*".

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 comillas son nuestras].

56 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 <www.icccpi.int/Menu/ASP/states+parties/Latin+American+and+Caribbean+States/Mexico.htm>.

57 En este sentido véase, Corte IDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs Colombia*, sentencia del 26 de mayo de 2010, serie C, núm. 213, párrs. 71-102. La Corte IDH ha señalado además 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". Véase Corte IDH, *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, serie C, núm. 192, párr. 91; *Caso Nogueira de Carvalho y otros vs Brasil*, 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, *op. cit.*, párr. 8.

La Comisión tiene la atribución de proponer a las autoridades del Distrito Federal proyectos para la modificación de las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de las prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.⁵⁸ Asimismo, la CDHDF *motu proprio* tiene la atribución de elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos.⁵⁹

- *Defensa de derechos humanos.* Implica la reclamación del respeto y garantía de éstos ante las instancias administrativas, políticas o judiciales pertinentes.

La CDHDF tiene dos clases de atribuciones relacionadas con la defensa de los derechos humanos. La primera consiste en el cumplimiento adecuado de sus funciones cuasi jurisdiccionales,⁶⁰ que se sintetizan en la recepción de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos. La Comisión debe conocer e investigar tales quejas en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de índole administrativo imputadas a cualquier autoridad o servidora o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia.
- b) Cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia, anuencia o aquiescencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas. Tal sería el caso de la obligación de supervisar el desempeño de particulares que prestan servicios de salud o educación.

58 En relación con la protección de las personas presunta o comprobadamente victimizadas, la CDHDF interviene en tres niveles: "1) *Protección de identidad.* Es la que se garantiza a través de la confidencialidad de los datos que permiten identificar a las y los peticionarios, personas victimizadas y/o agraviadas y que, en términos de las leyes aplicables, permanecen como confidenciales desde el momento mismo en el que se presenta la queja [...] 2) *Protección personal.* Se realiza a través de acciones específicas solicitadas en la forma de medidas precautorias y está destinada a prevenir la ocurrencia de violaciones, a suspender los efectos de medidas que puedan ser violatorias de derechos, o bien a restablecer las condiciones que propiciaron o pueden propiciar la violación de derechos humanos [...] 3) *Protección jurídica.* La tercera forma de protección es la que se brinda a través de la orientación y canalización a otras instancias en las que otras facetas del problema que trajo a la persona a la CDHDF pueden y deben ser atendidas". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, op. cit., p. 44.

59 LCDHDF, artículo 17, fracciones VI y IX.

60 *Ibidem*, artículo 17, fracciones I, II y III.

En este primer componente cuasi jurisdiccional, la Comisión tiene la atribución de formular propuestas conciliatorias entre la parte peticionaria y los presuntos responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita. En caso de proceder y encontrar violaciones o riesgo de violación de derechos humanos, la Comisión formulará sus recomendaciones públicas autónomas que no vinculan a la autoridad.⁶¹

Otro componente de la defensa de los derechos humanos a cargo de la CDHDF consiste en el deber de orientar a la ciudadanía para que las denuncias penales o las quejas administrativas sean presentadas ante las autoridades correspondientes cuando, a raíz de una investigación practicada, se presume la comisión de un delito o falta administrativa.⁶² Si la parte peticionaria no realiza la denuncia, se activa para la Comisión el deber de denunciar las conductas que puedan constituir responsabilidad de orden administrativo, penal o de cualquier otro tipo. Por ello, no basta con que la Comisión recomiende a las autoridades iniciar una investigación y en su caso sancionar a los responsables de violaciones a derechos humanos, sino que también debe hacer efectiva la atribución que le impone el *deber de denuncia* en los casos en que encuentra probada una violación a derechos humanos que pueda tener implicaciones de responsabilidad para quien la comete.⁶³ En caso de no hacerlo, podría estar propiciando la impunidad.

Finalmente, en cuanto a la defensa de los derechos humanos, la CDHDF ha asumido cinco desafíos fundamentales:

[c]ontar con un cuerpo profesional de 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 [...] 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 derechos humanos, que nos lleve a establecer si existió o no violación en cada uno de los expedientes de queja calificados como presunta violación y que permita una comprensión más adecuada del modo de proceder de las autoridades [...] Producir diagnósticos integrales sobre la vigencia, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos en la ciudad de México [...] Incidir en políticas públicas que permitan que la gestión de las autoridades se dé en términos del respeto a

61 De acuerdo con el artículo 127 del RICDHF, el proceso de conciliación no procede en el caso de violaciones graves a los derechos humanos.

62 LCDHDF, artículo 17, fracción XII.

63 *Ibidem*, artículo 17, fracción IV *in fine*.

los derechos humanos [...] Lograr la trascendencia de las labores de defensa de los derechos humanos para convertirlas en referentes y actores en el ámbito internacional.⁶⁴

- *Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones sobre derechos humanos.* Parte del reconocimiento de la obligación de la CDHDF de obrar con la debida diligencia,⁶⁵ mediante la solicitud de información y de rendición de cuentas a las autoridades encargadas del respeto y garantía de los derechos humanos.

La CDHDF tiene la atribución de practicar visitas e inspecciones a los centros de asistencia social e instituciones de asistencia privada en el Distrito Federal,⁶⁶ en los que intervenga cualquier autoridad pública local, para cerciorarse del absoluto respeto a los derechos humanos de las y los internos.⁶⁷

Asimismo, la CDHDF tiene la atribución de supervisar que las condiciones de las personas privadas de la libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de los derechos humanos.⁶⁸

- *Promoción de los derechos humanos.* Ésta es una de las atribuciones centrales de la Comisión, en el entendido de que el posicionamiento político, académico y cultural de los derechos humanos permite que las violaciones a los derechos sean rechazadas y que se cree una cultura de respeto. Por esta razón a la Comisión corresponde impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal, tal como lo precisa la LCDHDF.⁶⁹
- *Estudiar los derechos humanos.* La CDHDF debe mantenerse actualizada sobre el contenido, alcance y límites de éstos. Para ello, debe incentivar, propiciar y realizar investigaciones multidisciplinarias que aporten resultados específicos que redunden en beneficio de los derechos humanos, incorporando tales estudios a sus actividades.⁷⁰

64 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, op. cit., p. 22.

65 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". *Ibidem*, p. 63.

66 Tales como casas hogares, casas asistenciales, instituciones y organismos que trabajen con la niñez, instituciones para el tratamiento y apoyo a enfermos mentales, instituciones donde se preste asistencia y apoyo a las personas con discapacidad, a las personas adultas mayores, centros de asistencia e integración social, instituciones y centros de salud y demás establecimientos de asistencia social.

67 LCDHDF, artículo 17, fracción XIII.

68 *Ibidem*, artículo 17, fracción X.

69 *Ibidem*, artículo 17, fracción V.

70 *Ibidem.*, artículo 17, fracción VII.

- *Educación en y para los derechos humanos.*⁷¹ Esta atribución implica, entre otras cosas, problematizar la realidad y analizar el valor intrínseco del ser humano,⁷² propiciando valores como la tolerancia, la equidad y el respeto por la diferencia.⁷³ 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.⁷⁴

- *Difundir los derechos humanos.* Requiere de la propagación o divulgación de conocimientos específicos sobre el contenido y alcance de estos derechos y sobre la importancia de que sean respetados y garantizados.⁷⁵ 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".⁷⁶

71 *Ibidem*, artículo 17, fracción VII.

72 Para la CDHDF es "importante que la labor del ombudsman explore el ámbito propositivo de la enseñanza de valores de vida centrados en el respeto a los derechos humanos, que promueva su incorporación a la cotidianidad de las personas, con miras a construir sociedades más respetuosas, empáticas y tolerantes con la diferencia, comprometidas con el empoderamiento de quienes, por la razón que sea, han sido vulnerabilizados; e igualmente, individuos 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. 18.

73 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.

74 María Teresa Yurén, cit. en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Marco conceptual educativo de la CDHDF*, México, CDHDF, 2007, pp. 15-16.

75 LCDHDF, artículo 17, fracción VII.

76 ONU, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, op. cit., Competencia y Atribuciones, numeral 3.g.

- *Combatir la discriminación y la exclusión.* La CDHDF tiene el encargo de identificar, denunciar y proponer soluciones a las conductas de las autoridades públicas que generen distinciones (*de jure* o *de facto*) que carezcan de una justificación objetiva y razonable. La Comisión debe asumir que están prohibidas la discriminación directa y la indirecta, considerando que esta última "se refiere a una regla o medida que aparentemente puede ser neutra sin intención discriminatoria, pero que, con todo, da lugar a discriminación por su efecto adverso exclusivo o desmedido para una categoría de personas",⁷⁷ en tanto que la primera se refiere a las reglas o medidas que por sí mismas generan una distinción arbitraria. En este sentido, la CDHDF debe propender a que las actuaciones de las autoridades garanticen la igualdad real ante la ley en el contexto de la pluralidad propio de la ciudad.⁷⁸

Eficacia operacional

Para entender el criterio de la eficacia operacional se deben considerar cuatro elementos principales que determinan su alcance; éstos se desarrollarán en los siguientes párrafos.

En primer lugar, el criterio de eficacia no puede entenderse separado del *objeto* de la CDHDF, de manera que la orientación a resultados implícita en el concepto de *eficacia operacional* no debe interpretarse como la búsqueda del mayor número de casos investigados, sino que debe procurarse que la Comisión atienda su propósito de garantizar la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos de todas las personas en el Distrito Federal, y que este criterio permita optimizar las soluciones en cada caso concreto, tomando como referente principal la efectiva satisfacción, el respeto y la garantía de los derechos humanos.⁷⁹

77 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Caso Cecilia Derksen y otra vs. Países Bajos*, comunicación, dictamen aprobado el 1 de abril de 2004, núm. 976/2001, párr. 9.3.

78 Por su parte, el modelo de orientación es puntual en señalar: "Especial atención deben recibir aquellas personas que, por condiciones temporales o permanentes de carácter físico o psicológico, se encuentran impedidas para hacer ejercicio pleno de sus derechos y, por lo tanto, para expresar su voluntad de enfrentar el proceso que derivará de la intervención de la CDHDF. Hablamos, por ejemplo, de casos donde las personas han sido violentadas física o psicológicamente, en que padecen una discapacidad física o mental permanente, o aquellos en que la condición de edad, sexo, origen étnico, situación económica o cualquier otro aspecto de las personas, las ubica en situaciones de alta vulnerabilidad a la discriminación o inadecuada atención por parte de las instancias o autoridades competentes". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Modelo de admisibilidad y orientación*, *op. cit.*, p. 19.

79 La tendencia de la Comisión de dar solución eficaz a los asuntos puede apreciarse en la siguiente cita: "Que la legislación coloque esta posibilidad [la conciliación] como un paso necesario, anterior al procedimiento de investigación, es razonable en la medida en la que se reconoce que, a través de una negociación, que en su búsqueda de justicia cuida el interés de la persona peticionaria, es posible conseguir una solución eficaz y eficiente para un problema que, de otra manera, podría tardar mucho más tiempo en resolverse. Ello justifica también que las y los visitadores miembros de los OPDH, hagan las veces de conciliadores –no árbitros, jueces o mediadores– porque en este quehacer no están

En este sentido debe entenderse el alcance del artículo 5 de la LCDHDF, según el cual todas las actuaciones y procedimientos que se sigan ante la CDHDF deberán ser ágiles, gratuitos y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además de acuerdo con los principios de buena fe, concentración y rapidez, procurando en la medida de lo posible el contacto directo y personal con las y los peticionarios, denunciantes, autoridades o servidores públicos, para evitar la dilación de las sanciones.⁸⁰

La eficacia operacional de la CDHDF debe reconocer que parte de su objetivo es la búsqueda de la igualdad sustantiva entre las personas, por lo tanto, las y los servidores públicos deben propender por la equidad de género, la no discriminación y el respeto e integración de personas en situación de vulnerabilidad por discriminación.⁸¹

En segundo lugar, la eficacia operacional de la CDHDF debe ser analizada a partir del referente de los principios que orientan su actuación. En este sentido, el personal de la Comisión debe respetar los principios de buena fe, gratuidad, concentración, rapidez, legalidad, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y transparencia.⁸²

Como tercer elemento de la eficacia operacional tenemos la optimización de recursos materiales, tecnológicos y presupuestales y la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.⁸³

Por último, como cuarto elemento de la eficacia operacional, tenemos la planeación estratégica mediante programas y proyectos que apunten al logro del objetivo de la institución. En la Comisión, la o el presidente tiene a su cargo la determinación de 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. En este sentido, el RICDHDF (artículo 23 bis) señala que para el cumplimiento de sus tareas, la Comisión cuenta con los siguientes programas:

- *Programa de Conducción Institucional*. "Tiene por finalidad coordinar la acción conjunta de todos los programas para asegurar el cumplimiento

buscando responsabilidades ni evidencias de los hechos, sino soluciones". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, op. cit., pp. 13-14.

80 La dimensión axiológica de la Comisión señala tres principios de actuación para sus servidores públicos: compromiso institucional, empatía con los peticionarios y solidaridad organizacional. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuesto y manual de métodos y procedimientos*, op. cit., pp. 33-36.

81 Véase RICDHDF, artículo 7°.

82 *Idem*.

83 En el mismo sentido, véase *ibidem*, artículo 21.

de los ejes del Modelo de Gestión, así como de los desafíos y metas que le son inherentes. El Programa de Conducción produce además insumos para asegurar que la labor de la CDHDF se contextualice dentro de la realidad económica, política y social del Distrito Federal y del país."⁸⁴

- *Programa de Defensa.* Está "destinado a recibir las quejas de la ciudadanía, a orientar en casos en los que la CDHDF no tiene competencia, a investigar aquellas quejas que constituyen presuntas violaciones a derechos humanos, y a dar seguimiento a las resoluciones que culminan en Recomendación, para que la autoridad garantice su efectivo cumplimiento."⁸⁵
- *Programa de Promoción y Difusión.* Su "objetivo es fomentar el desarrollo de una cultura de los derechos en las y los habitantes de la ciudad, a través de la divulgación en medios de comunicación electrónica y escrita, la capacitación directa de servidoras y servidores públicos 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".⁸⁶ Este programa lo conforman la Dirección General de Educación por los Derechos Humanos, la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos, la Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas, el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, la Coordinación con Instituciones de Derechos Humanos y la Coordinación de Relatorías.
- *Programa de Fortalecimiento Institucional.* Está "destinado a garantizar las condiciones materiales y humanas para el adecuado desempeño de las funciones que competen a la CDHDF". Este programa tiene a su cargo la formación de cuadros del Servicio Profesional en Derechos Humanos, "así como del personal administrativo que apoya las diversas tareas del organismo. Asimismo, se encarga de verificar el cumplimiento cabal de las disposiciones legales que rigen las labores de las y los servidores públicos de la institución, así como de emitir y poner en práctica los lineamientos para regularlas; en su caso, para investigar y sancionar el mal desempeño de los servidores públicos de la Comisión y, finalmente, de proveer de condiciones materiales dignas y suficientes para el desarrollo cotidiano del trabajo".⁸⁷

84 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, op. cit., p. 19.

85 *Ibidem*, p. 20.

86 *Idem*.

87 *Idem*.

Rendición de cuentas⁸⁸

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 Poder Legislativo, para verificar el cumplimiento de sus facultades, desde un punto de vista jurídico, así como el ejercicio de sus recursos.

En primer lugar se debe considerar que la o el ombudsman del Distrito Federal tiene la obligación legal de entregar información periódica sobre las decisiones y acciones realizadas por la CDHDF. La o el presidente deberá elaborar y rendir un informe semestral de actividades al Consejo de la Comisión; asimismo, deberá rendir un informe anual de actividades a la ALDF.⁸⁹

La relevancia política de la Comisión y el impacto de sus labores en el impulso de la democracia en el Distrito Federal imponen que la persona que se encuentra ejerciendo la Presidencia deba rendir cuentas. Como dijimos, la o el presidente de la Comisión debe rendir un informe anual ante la ALDF.⁹⁰ Esta obligación deriva directamente de la LCDHDF (artículo 56),⁹¹ que determina también el contenido exacto del informe (artículo 57). El contenido se debe clasificar por género y describir la situación de los derechos humanos de la mujer en el Distrito Federal, entre otros aspectos específicos. Debe ofrecer también información específica sobre cada uno de los programas generales que la Comisión lleva a cabo y plantear propuestas a las autoridades competentes para expedir o modificar disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para mejorar las prácticas administrativas correspondientes.

Sin perjuicio de lo anterior, el personal de la Comisión no estará obligado a rendir testimonio ante ninguna autoridad administrativa o jurisdiccional,

88 Para los propósitos académicos de esta guía utilizaremos el concepto de *rendición de cuentas* desarrollado por Schedler, quien sostiene que "la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)". Véase Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004, p. 12, disponible en <www.programaan-ticorruptcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf>, página consultada el 17 de febrero de 2011.

89 RICDHDF, artículo 21.

90 Recordemos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) es la autoridad local de la ciudad de México integrada por diputadas y diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Es el órgano democrático por excelencia del Distrito Federal, pues sus diputadas y diputados son electos por la ciudadanía y la representan, de manera que al rendir informe a la ALDF, la o el ombudsman está rindiendo cuentas a la ciudadanía representada en sus diputados. A esto debe agregarse que los informes anuales de la o el presidente de la CDHDF son públicos y están sujetos al escrutinio directo de la sociedad, por lo que deben ser difundidos ampliamente por la CDHDF, por la ALDF y por el Gobierno del Distrito Federal.

91 RICDHDF, artículo 21.

cuando esa prueba se encuentre relacionada con su intervención en el tratamiento de los procedimientos de investigación de violaciones a derechos humanos radicados en la Comisión.⁹²

El segundo componente de la rendición de cuentas se refiere a la posibilidad de aplicar sanciones a las y los servidores públicos de la CDHDF. En efecto, quien ejerce la Presidencia y las y los demás servidores públicos están sujetos a responsabilidad política, administrativa o incluso penal por el incumplimiento de sus deberes legales y reglamentarios.⁹³

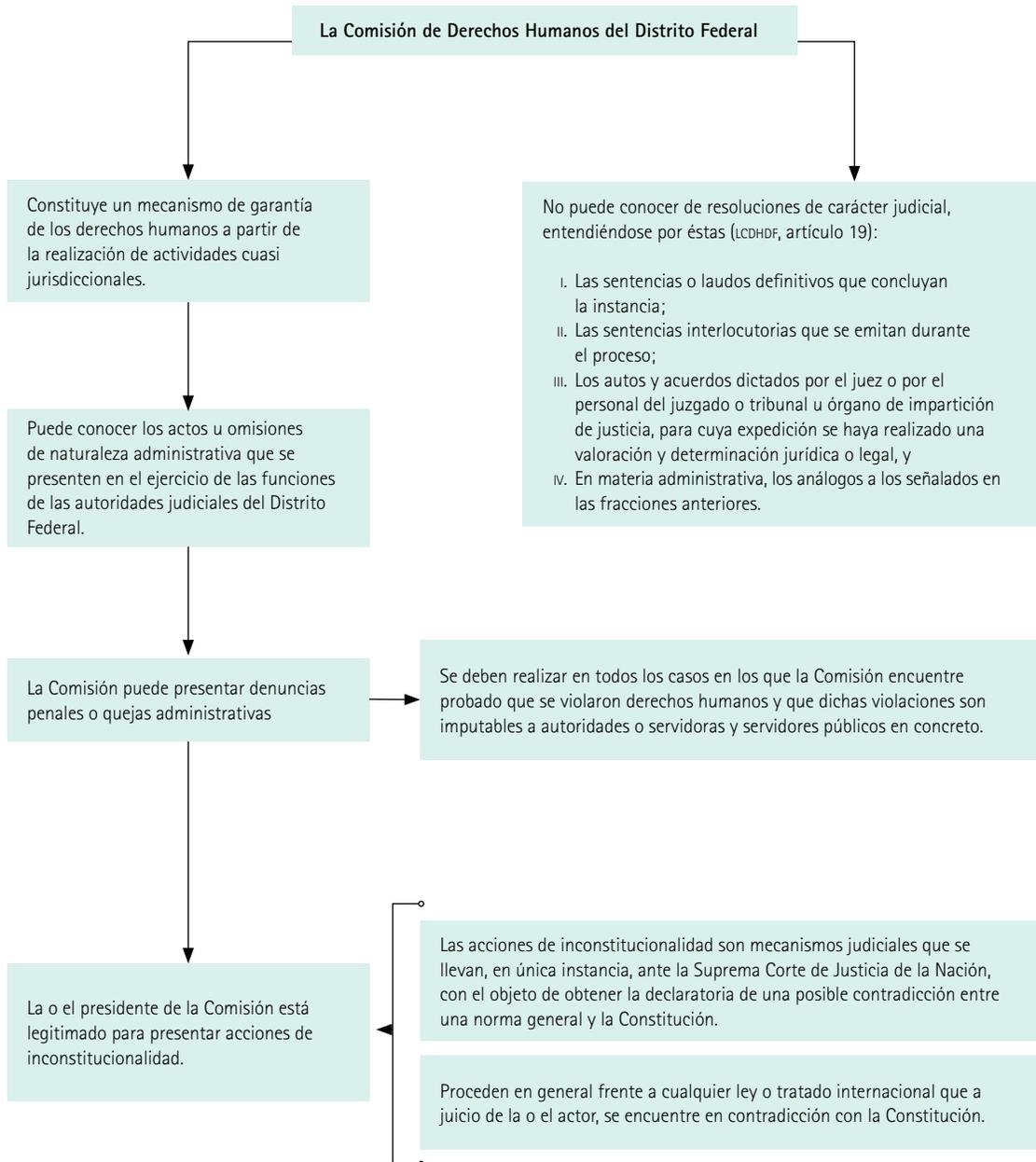
Así las cosas, el artículo 16 de la LCDHDF establece que la o el presidente de la Comisión podrá ser destituida y, en su caso, sujeto de responsabilidad sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El incumplimiento de sus obligaciones (la entrega periódica de informes inclusive) puede ser causal para que la ALDF pueda responsabilizar administrativamente a la persona que ejerce la Presidencia de la Comisión, sin perjuicio de los mecanismos internos de investigación y sanción aplicables a otras y otros servidores públicos de la entidad.

92 *Ibidem*, artículo 81.

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

MÓDULO II.

¿CUÁNDO Y CÓMO INTERVIENE LA CDHDF EN PROCEDIMIENTOS JUDICIALES?



Relación de la CDHDF con las autoridades judiciales

Constitucionalmente, la CDHDF encuentra sustento para su existencia en el Título III, Capítulo IV (Del Poder Judicial) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto quiere decir que la creación de los OPDH se da en el marco de las regulaciones constitucionales sobre la estructura del Poder Judicial, entre otras razones, por la relación de las comisiones de derechos humanos con el derecho de acceso a la justicia de todas las personas sometidas a la jurisdicción del Estado.

En este sentido, el artículo 102, apartado B, de la Constitución configura un mecanismo de garantía de los derechos humanos sobre la base de las actuaciones cuasi jurisdiccionales de la CNDH, de la CDHDF y de otros OPDH en el país.

Como vimos antes, la Comisión no puede invadir las esferas de la competencia de las autoridades judiciales; sin embargo, sí puede conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa en el ejercicio de las funciones de las autoridades judiciales del Distrito Federal y que además sean violatorios de los derechos humanos. De acuerdo con la norma constitucional citada y los artículos 18 y 19 de la LCDHDF es claro que hay un límite infranqueable para la Comisión en cuanto al examen de *cuestiones jurisdiccionales de fondo*, no así en lo que compete a actos u omisiones administrativos, que serían, por regla general, las actuaciones judiciales que no se entiendan como *resoluciones de*

carácter jurisdiccional, las cuales se encuentran establecidas, *numerus clausus*, en el artículo 19 de la LCDHDF y son las siguientes:

- i. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia;
- ii. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- iii. Los autos y acuerdos dictados por 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
- iv. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Esto se confirma con el tenor literal del citado artículo 19, que señala: "todos los demás actos u omisiones procedimentales diferentes a los señalados en las fracciones anteriores, serán considerados con el carácter de administrativos y en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal".

Una interpretación de la norma constitucional (y de la LCDHDF) en la que se pretenda dejar a la Comisión sin la posibilidad de conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa de las autoridades judiciales, resulta contraria a la naturaleza principal de los OPDH en la consolidación de la democracia.

Recordemos que las violaciones a derechos humanos pueden ocurrir en el ámbito del Poder Ejecutivo, en el Legislativo y por supuesto en el Judicial. Por citar un ejemplo, el análisis del debido proceso legal y de la razonabilidad de los plazos que las autoridades judiciales usan para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento son casos prototipo en que se pueden encontrar violaciones al derecho de acceso a la justicia. En un caso en el que las autoridades judiciales tarden más allá de lo razonable para resolver (*v. gr.* cinco años), la CDHDF podría encontrar que hay un conjunto de omisiones que afectan el derecho de acceso a la justicia de las personas que acuden a denunciar esa violación de derechos humanos;⁹⁴ en tal caso, la CDHDF no estaría conociendo de cuestiones jurisdiccionales de fondo, ni sobre resoluciones de carácter jurisdiccional.

La dinámica de la teoría clásica de los frenos y contrapesos (*checks and balances*) hace absurdo pensar que la CDHDF no pueda conocer sobre las actuaciones del Ejecutivo e incluso apreciar la inconstitucionalidad de las leyes del Distrito Federal y que no pueda cuestionar los actos o las omisiones de naturaleza administrativa de las autoridades judiciales.

94 En el mismo sentido, véase *inter alia* Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 12/1994, México, 18 de noviembre de 1994.

Si se considera todo lo señalado, la CDHDF puede y debe conocer de los diferentes actos u omisiones de carácter administrativo (según lo definido por la LCDHDF) que violen derechos humanos y que provengan de cualquier autoridad o servidor o servidora público, inclusive las autoridades jurisdiccionales del Distrito Federal.

Presentación de quejas administrativas y denuncias penales

Como vimos antes, uno de los componentes de las actividades de defensa a cargo de la Comisión consiste en el deber de debida diligencia para que este organismo presente denuncias penales o quejas administrativas en los casos en que considere que puede estar comprometida la responsabilidad de funcionarios o particulares que hayan participado en actos que configuren violaciones a derechos humanos.

La activación de los mecanismos de responsabilidad penal y administrativa contra las personas que han cometido violaciones a derechos humanos es una de las funciones de mayor relevancia en la garantía de los derechos de las personas que acuden ante la Comisión en busca de justicia.

Procedencia

Las denuncias penales y quejas administrativas proceden en virtud del alcance específico de las facultades que tiene la Comisión;⁹⁵ por ello, esta facultad no representa sólo una posibilidad de actuación de la Comisión, sino que le impone un deber de debida diligencia. De esta manera, se debe precisar que las quejas y denuncias no deben ser excepcionales, sino que se deben realizar en todos los casos en los que la Comisión encuentre que se violaron derechos humanos y que tales violaciones son imputables a autoridades o servidoras y servidores públicos en concreto. Esto se debe llevar a cabo sin perjuicio de que la presunta víctima haya realizado las denuncias penales o quejas administrativas a que haya lugar, en cuyo caso, la Comisión debe realizar las correspondientes actuaciones de seguimiento.

Las denuncias penales y quejas administrativas proceden en virtud del alcance específico de las facultades que tiene la Comisión; por ello, esta facultad no representa sólo una posibilidad de actuación de la Comisión, sino que le impone un deber de debida diligencia.

Seguimiento y apoyo a las presuntas víctimas

La debida diligencia, relacionada con el combate a la impunidad en los casos de violaciones a derechos humanos que conozca la Comisión, le impone ésta el deber de dar seguimiento al trámite de las autoridades penales o

⁹⁵ LCDHDF, artículo 17, fracción IV.

administrativas en torno a las denuncias o quejas presentadas; por lo tanto, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF tiene un papel protagónico en este sentido.⁹⁶ Al respecto, el cumplimiento del principio de inmediación que se encuentra establecido en el artículo 5 de la LCDHDF⁹⁷ implica que exista un acompañamiento a las presuntas víctimas en el que se consideren sus intereses y derechos,⁹⁸ tanto en el desarrollo de la investigación realizada por la Comisión, como en el trámite que reciban las quejas administrativas o las denuncias penales realizadas por la Comisión.

Acciones de inconstitucionalidad

Las acciones de inconstitucionalidad son mecanismos judiciales que se llevan, en única instancia, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por determinados actores legitimados por la propia Constitución⁹⁹ con el objetivo de obtener la declaratoria de una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Procedencia

Las acciones de inconstitucionalidad proceden en general frente a cualquier ley o tratado internacional que a juicio de la o el actor, se encuentre en contradicción con la Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad contra tratados internacionales sólo pueden ser iniciadas por el equivalente a 33% de los integrantes del Senado y por el procurador general de la República. Por su parte, la CNDH tiene legitimación para actuar por inconstitucionalidad contra tratados internacionales pero sólo frente a los que considere violatorios de los derechos humanos consagrados en la Constitución.

⁹⁶ RICDHF, artículo 31.

⁹⁷ Ese artículo señala que todas las actuaciones y procedimientos que se sigan ante la CDHDF se seguirán "de acuerdo con los principios de buena fe, concentración y rapidez, procurando en medida de lo posible el contacto directo y personal con los quejosos [sic], denunciantes, las autoridades o servidores públicos, para evitar la dilación de las sanciones".

⁹⁸ Debe tenerse presente que la Comisión persigue la justicia restaurativa, lo que significa que "ni la conciliación ni las soluciones durante la investigación de los expedientes ni las recomendaciones son meras reacciones en torno a la violación de los derechos humanos y tampoco son propulsoras de ánimos de venganza o rencor social. Por el contrario, asumen la responsabilidad de restaurar la confianza de las personas en el Estado, a través de presionar lo necesario para garantizar que éste haga sentir a las personas victimizadas o agraviadas, efectivamente reparadas –no sólo cubiertas, en términos de indemnizaciones o seguros– sino atendidas, comprendidas y respetadas". Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, op. cit., p. 37.

⁹⁹ CPEUM, artículo 105, fracción II.

Los demás actores o actoras legitimados para intentar las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden atacar las leyes que consideren contrarias a la Constitución. En este rubro encontramos a la CDHDF que se encuentra constitucionalmente legitimada para atacar leyes emitidas por la ALDF.

Requisitos

Como el estudio pormenorizado de las acciones de inconstitucionalidad no es materia del presente curso, sólo enunciaremos los principales requisitos que se deben tener en cuenta al intentar una acción de esta naturaleza.

En primer lugar se debe analizar la *competencia*. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad incoadas por la CDHDF, toda vez que se plantee la posible contradicción entre una norma inferior del orden jurídico mexicano y la Constitución.

En segundo lugar se debe considerar la *oportunidad*, esto es, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰⁰ el cómputo del plazo de 30 días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al que se publicó en el medio de difusión oficial (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*). En este punto se debe considerar que si el día en que vence el plazo para intentar la acción de inconstitucionalidad es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, de conformidad con el artículo referido.

El tercer requisito que se debe cumplir es la legitimación. En este punto es importante aclarar que la persona que ejerce la Presidencia (ombudsman) de la CDHDF es quien tiene la legitimación para actuar en nombre de la Comisión en estos casos, de acuerdo con una interpretación sistemática del artículo 105, fracción II, inciso g, de la Constitución Federal y del artículo 22 de la LCDHDF, y demás normas concordantes.

¹⁰⁰ "El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente [...] En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles." Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de mayo de 1995; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996, artículo 60.

El cuarto requisito que se debe revisar es la *procedencia* de la acción. Por lo anterior, se debe tener en cuenta que la Corte examinará *ex officio* las causas de improcedencia establecidas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. Este artículo establece que las controversias constitucionales son improcedentes:

- i. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- ii. Contra normas generales o actos en materia electoral;
- iii. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- iv. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- v. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- vi. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- vii. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
- viii. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Pese a que el artículo 16 citado regula *ex professo* lo relacionado con las controversias constitucionales, no debe perderse de vista que el artículo 59 de la misma ley¹⁰¹ establece una remisión expresa a las disposiciones del Título II (De las Controversias Constitucionales) que sean aplicables al procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad, como el caso de las causas de improcedencia.

El quinto requisito que se debe cumplir es la adecuada *fundamentación* sobre el *fondo* de la acción, esto es, la justificación jurídica que evidencia la contradicción que se pretende que aclare la Corte. Se debe mostrar cuál es la causa jurídica de la inconstitucionalidad alegada y sus fundamentos. En este punto se debe precisar que la contradicción debe ser objetiva y el referente para el análisis deben ser las normas específicas de la Constitución. Los argumentos jurídicos utilizados para fundamentar el fondo de la acción pueden recurrir a los tratados internacionales como fuente de derecho para determinar el sen-

101 Véase *ibidem*, artículo 59. El tenor literal de esta norma se transcribe a continuación: "En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II".

tido y alcance de las normas constitucionales sobre derechos humanos que se aleguen violadas, pero no se puede invocar directamente la contradicción entre una ley y un tratado internacional (análisis de convencionalidad), sin que medie una norma constitucional que lo *sustente*.

Posibilidades

El objeto que le fue asignado a la Comisión, en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le impone la obligación de actuar frente a todas las autoridades que presuntamente violen derechos humanos y el Poder Legislativo no es la excepción. Por esta razón, la Comisión puede lograr que una ley que resulta contraria a los derechos humanos sea declarada inválida y que se prevengan los efectos violatorios de los derechos humanos que la ley pudiera tener en el futuro. Así, por ejemplo, la Comisión en la tramitación de una queja podría encontrar en un caso concreto que la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal es contraria a la Constitución, porque de su aplicación se derivan efectos adversos para las personas sentenciadas, por lo que tendría la posibilidad de atacar esa norma por inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia.

Asimismo, la legitimación que la Constitución le confiere a la Comisión para atacar la validez de las leyes de la ALDF implica la correlativa obligación de la CDHDF de analizar las leyes para encontrar en ellas posibles incompatibilidades con la Constitución, frente al respeto y garantía de los derechos humanos. De esta manera, la Comisión debe asumir un papel proactivo en la revisión constitucional de las leyes relacionadas con los derechos humanos, pues la prevención es una actividad de primer orden que permite la correcta y eficaz garantía de los derechos humanos.

Conclusión

La creación y puesta en funcionamiento de la CDHDF constituyen un gran paso del Estado mexicano para asegurar el respeto y garantía de los derechos humanos en el Distrito Federal. Considerando que la CDHDF tiene gran relevancia social en la actualidad, es importante precisar como nota conclusiva que su adecuado funcionamiento hace posible, en muchos casos, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en la ciudad. El conocimiento de las posibilidades y los límites de la CDHDF es una herramienta jurídica y política muy valiosa en tanto que evita que se omitan o excedan los propósitos para los que ésta fue creada. Por ello, la presente guía ofrece a las y los integrantes del SPDH algunos elementos básicos relacionados con el funcionamiento de la entidad con la que colaboran, pero además pretende ser un punto de partida para estimular en ellas y ellos un estudio más detallado y crítico sobre el alcance y los límites de sus propias tareas y funciones.

El objeto que le fue asignado a la Comisión en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le impone la obligación de actuar frente a todas las autoridades que presuntamente violen derechos humanos y el Poder Legislativo no es la excepción. Por esta razón, la Comisión puede lograr que una ley que resulta contraria a los derechos humanos sea declarada inválida y que se prevengan los efectos violatorios de los derechos humanos que la ley pudiera tener en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M., "Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México", en Ernesto Isunza y Alberto Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 2006, pp. 293-322.
- 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.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, México, CDHDF, 2008.
- _____, *Marco conceptual educativo de la CDHDF*, México, CDHDF, 2010.
- _____, *Modelo de admisibilidad y orientación*, México, CDHDF, 2009.
- _____, "Público que atiende la CDHDF", disponible en <<http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=queson3>>, consultada el 17 de febrero de 2011.
- _____, Recomendación 12/1994, México, 18 de noviembre de 1994.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 115/1994, disponible en <www.cndh.org.mx/recomen/1994/115.htm>, página consultada el 8 de abril de 2007.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman*, México, CNDH, 2001.
- Gaslinga Ramírez, Lorena, et al., *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, CNDH, 2002.
- International Council on Human Rights Policy, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, Ginebra, International Council on Human Rights Policy/OACNUDH, 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.
- Isunza, Ernesto, y Alberto Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 2006.

Monsiváis Carrillo, Alejandro, *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana-Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, 2007.

Natarén Nandayapa, Carlos F., *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*, México, CNDH, 2005.

Nowrojee, Binaifer, *Protectors of Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa*, Nueva York, Human Rights Watch, 2001, disponible en www.hrw.org/reports/2001/africa/overview/index.html, página consultada el 6 de mayo de 2011.

ONU, *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, ONU (Capacitación Profesional, núm. 4), 1995.

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, 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, Costa Rica, IIDH, 2006.

Rowat, Donald Cameron, *El ombudsman: el defensor del ciudadano*, trad. de L. Suárez, México, FCE, 1973.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, 2004, disponible en www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf, página consultada el 17 de febrero de 2011.

Smith, Anne, "The Unique Position of Nacional Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?", en *Human Rights Quarterly*, vol. 28, núm. 4, noviembre de 2006, pp. 904-946.

Uggla, Fredrik, "The Ombudsman in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, núm. 3, agosto de 2004, pp. 423-450.

Legislación nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2011.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1995; última reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

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

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 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 3 de mayo de 2011.

Derecho internacional de los derechos humanos

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Caso Cecilia Derksen y otra vs. Países Bajos*, comunicación, dictamen aprobado el 1 de abril de 2004, núm. 976/2001.

_____, Observación General núm. 31. Naturaleza de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Partes en el Pacto, documento CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General núm.10, la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, E/C.12/1998/25, aprobada el 14 de diciembre de 1998.

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.

Corte IDH, *Caso de los hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, Sentencia del 8 de julio de 2004, serie C, núm. 110.

_____, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, Sentencia del 26 de mayo de 2010, serie C, núm. 213.

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

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

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

_____, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, serie A, núm. 16.

ONU, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, aprobados por la Asamblea General Resolución A/RES/48/134 del 20 de diciembre de 1993.

EJERCICIOS

Ejercicio 1

A continuación encontrará un caso hipotético relacionado con supuestas violaciones a derechos humanos ocurridas en la ciudad de México. Posteriormente, se formularán algunas preguntas al respecto.

Rosario y Lupita son estudiantes de la Preparatoria Las Carmelitas Azules y a la fecha tienen 17 y 18 años respectivamente.

El día 1 de marzo de 2010, las dos niñas salieron de su escuela tomadas de la mano y a 300 metros de ahí fueron interceptadas por dos policías (hombres) que patrullaban la zona. Los policías las detuvieron y alegando faltas a la moral las subieron en una patrulla y las llevaron a un lugar desolado a las afueras de la ciudad. Las chicas estaban muy asustadas e insistentemente explicaron a los policías que iban tomadas de la mano porque son amigas desde niñas, pero que no estaban haciendo nada malo. Los policías les vendaron los ojos y las bajaron de la patrulla, las desnudaron, les tocaron todo el cuerpo y luego las dejaron abandonadas en ese lugar. Al retirarse los policías les gritaron a las niñas que eso les enseñaría a no ser lesbianas y se fueron. Las niñas tomaron su ropa, se vistieron y caminaron durante tres horas para llegar a una estación del metro para ir a sus casas.

Lupita relató lo sucedido a su padre, quien acudió al día siguiente al Ministerio Público a interponer una denuncia. Sin embargo, el agente que lo atendió le dijo que no se podía iniciar una investigación sobre tales hechos si no se aportaban las pruebas que razonablemente demostraran la responsabilidad de los policías acusados.

En un evento de promoción realizado por la OACNUDH y copatrocinado por la CDHDF se presentaron algunos videos de casos de violencia contra la mujer y allí el ombudsman capitalino conoció del caso de Rosario y Lupita. Una de las asistentes al evento le pidió al presidente de la Comisión que, por ser de conocimiento público, activara su competencia oficiosa e investigara el caso de Rosario y Lupita.

El ombudsman le pide a usted que emita un concepto sobre la viabilidad de darle trámite oficioso al caso de Lupita y Rosario y específicamente le pregunta:

¿Tendría competencia la Comisión para conocer de este caso? Defina la competencia en razón de la persona, el lugar y la materia.

¿Qué derechos humanos habrían sido violados en caso de comprobarse la veracidad de los hechos denunciados?

En caso de comprobarse que los hechos ocurrieron como relatan Rosario y Lupita, ¿podría la CDHDF presentar alguna queja administrativa o denuncia penal en nombre de las presuntas víctimas?

¿Qué otra información requiere la CDHDF para tramitar este caso, en el supuesto de que tuviera competencia para ello?

Ejercicio 2

A continuación encontrará un caso hipotético relacionado con supuestas violaciones a derechos humanos ocurridas en la ciudad de México. Posteriormente, se formularán algunas preguntas al respecto.

Álvaro U. Valas, ciudadano colombiano de 33 años de edad, se encuentra internado en la Fundación Hospital CH. Bonaparte. Este lugar ofrece tratamientos especializados para personas con problemas mentales, los cuales se realizan en sus instalaciones.

El día 25 de enero de 2011, la señora Lina Morelos, mexicana de nacimiento y madre de Álvaro, acudió a las instalaciones del hospital para pedir que su hijo fuera tratado debido a varios episodios de alucinaciones cenestésicas que lo mantienen en constante estado de vigilia.

El día 27 de enero del mismo año, la señora Lina acudió al hospital en que estaba internado su hijo y lo encontró inconsciente. Al preguntar qué había sucedido le indicaron que Álvaro había sido sometido a una cirugía el día anterior porque había respondido de manera negativa a los medicamentos, y esto le había generado un fuerte espasmo muscular que requirió intervención quirúrgica de emergencia. La señora Morelos solicitó a la fundación que le diera un reporte médico sobre el medicamento que causó la complicación en la salud de su hijo y así se enteró de que dicho medicamento es un producto fabricado por el Laboratorio Lucas Tañeda. El medicamento se encuentra en estudio, pero aún no está en el mercado.

La madre de Álvaro presentó una queja ante la CDHDF alegando que su hijo había sido sometido a tortura, refiriendo para estos efectos el artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Considerando la denuncia presentada por la señora Morelos especifique:

¿Tendría competencia la Comisión para conocer de este caso? Defina la competencia en razón de la persona y la materia.

¿Qué otra información requiere la CDHDF para tramitar este caso, en el supuesto de que tuviera competencia para ello?

¿Qué derechos humanos se encuentran afectados en este caso?

AUTOEVALUACIÓN

1. La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (LCDHDF) establece que el objeto de la Comisión está determinado por los siguientes componentes:
 - a) Respetar, garantizar y promover los derechos humanos y combatir la discriminación.
 - b) Proteger, defender, vigilar, promover, estudiar, educar y difundir los derechos humanos, y combatir la discriminación y la exclusión.
 - c) Proteger, defender, vigilar, y promover los derechos humanos, y combatir la discriminación y la exclusión.
 - d) Proteger, defender, vigilar, y promover los derechos humanos, y absolver consultas referentes a la interpretación de las normas sobre derechos humanos del Distrito Federal.

2. El marco jurídico que delimita y define el objeto y la competencia *ratione materiae* de la CDHDF está conformado por:
 - a) La sumatoria coherente y armónica de la normatividad del Distrito Federal y todos los tratados internacionales sobre derechos humanos que sean vinculantes para México.
 - b) La sumatoria coherente y armónica de la normatividad constitucional (con las leyes secundarias y reglamentarias que de ella emanen, inclusive) aunada al *corpus iuris* internacional de los derechos humanos.
 - c) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito en el Distrito Federal, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, entre otras.
 - d) Una adecuada interpretación y aplicación de cualquier norma del derecho interno mexicano.

3. Son resoluciones de carácter judicial, para los efectos de la LCDHDF, las siguientes:
 - i. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia;
 - ii. Los autos de trámite;
 - iii. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
 - iv. Los autos y acuerdos dictados por 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;
 - v. En materia administrativa no procede;
 - vi. En materia administrativa, los análogos a los antes señalados.
 - a) i, ii, iii y iv.
 - b) i, iii, iv y vi.
 - c) i, iii, v y vi.
 - d) iii, iv, v y vi.

4. Esta característica de la CDHDF se refiere a que la institución sea conocida y se encuentre en lugares de pronto acceso para los particulares, así como a los aspectos relativos a la organización y procedimientos que siga:
- Autonomía.
 - Legitimidad.
 - Accesibilidad.
 - Independencia.
5. Según la LCDHDF, la o el Presidente de la Comisión debe rendir un informe periódico ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cada:
- Seis meses.
 - Dos años.
 - Tres años.
 - Año.
6. La facultad cuasi jurisdiccional de la CDHDF consiste en:
- La recepción y trámite de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos.
 - La adopción de medidas cautelares en casos de gravedad y urgencia.
 - La solicitud de información a las autoridades sobre las quejas de que conoce.
 - La presentación de quejas administrativas o denuncias penales por violaciones a derechos humanos.
7. El mecanismo mediante el cual la CDHDF debe buscar información relevante sin que medie queja alguna es:
- Promoción de los derechos humanos.
 - Emisión de resoluciones.
 - Reparación del daño.
 - Investigación de oficio.
8. El artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:
- Un sistema de organismos públicos autónomos para la protección de los derechos humanos en el país.
 - Especialmente el mandato de la CDHDF.
 - Exclusivamente el objeto de la CNDH.
 - La posibilidad de crear comisiones de derechos humanos en el país.
9. El Principio de _____, que debe regir las actuaciones de la CDHDF, implica un acompañamiento a las presuntas víctimas en el que se consideren sus intereses y derechos, tanto en desarrollo de la investigación realizada por la Comisión, como en el trámite que reciban las quejas administrativas o las denuncias penales presentadas por la misma Comisión:
- Buena fe.
 - Pro persona
 - Inmediación
 - Imparcialidad

10. Son requisitos para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad por parte de la CDHDF:

- a) Competencia, oportunidad, legitimación, procedencia y fundamentación sobre el fondo.
- b) Competencia, necesidad, adecuación y fundamentación sobre el fondo.
- c) Oportunidad, necesidad, gratuidad, procedencia y fundamentación sobre el fondo.
- d) Competencia, oportunidad, necesidad y fundamentación sobre el fondo.

CLAVE DE RESPUESTAS

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

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

Oficina sede

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

Unidades desconcentradas

Norte

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

Sur

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

Oriente

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

Poniente

Tel.: 5229 5600, ext.: 1753

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

www.cd hdf.org.mx

