

SESIÓN DE TRABAJO
CON LA COMISIÓN PODER JUDICIAL, PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

19 de noviembre de 2016, Ciudad de México



CON LA COMISIÓN PODER JUDICIAL,
PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA
Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

En las últimas décadas, la Ciudad de México, sede de los Poderes de la Unión y Capital del país, ha vivido cambios institucionales y políticos importantes para nuestra vida democrática. Hoy, nuevamente nos encontramos oportunidad histórica de realizar ajustes que consoliden andamiaje institucional el organizativo que permita a las autoridades capitalinas promover la convivencia social, enfrentar los retos de manera organizada y fortalecer la democracia y los derechos humanos en nuestra Ciudad. Esa sería, entre otras, la importancia de contar por primera vez con una Constitución.

El impulso de la reforma política y de los trabajos para diseñar la primera Constitución de la Ciudad de México, es resultado de un esfuerzo amplio, en donde han confluido organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, partidos políticos, el sector académico y los poderes ejecutivo y legislativo, de los niveles federal y local. En estos momentos coyunturales, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México será la responsable de fortalecer a las instituciones para promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan en esta Ciudad. El Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, enviado por el Jefe de Gobierno, Dr. Ángel Mancera, a la Asamblea Constituyente, es la base sobre la cual se deberá discutir, modificar, adicionar y aprobar la Constitución de la Ciudad.

Respetando a su soberanía y sus facultades, la Comisión agradece el espacio para exponer una serie de planteamientos, elaborados con base en su experiencia institucional acumulada durante 23 años como órgano garante de los derechos humanos. Es nuestro interés que esta Ciudad cuente con una Constitución que garantice los derechos humanos, excluyendo disposiciones normativas que dupliquen facultades o invadan competencias entre las autoridades obligadas, que puedan obstaculizar la realización de las tareas de los órganos estatales.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tiene un reconocimiento y prestigio entre las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México, así como entre diferentes instituciones nivel local, nacional a internacional. pues trabaio SU caracterizado por ser proactivo, eficaz. transparente y plural. Durante estos años, la Comisión ha adquirido una experiencia que debe fortalecerse para que las personas y las víctimas de violaciones de derechos humanos puedan contar con una instancia de Estado que las proteja, defienda, acompañe y asesore.

Es importante recordar aquí algunos momentos históricos de la Comisión para apreciar su legitimidad institucional. Recordemos que la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993. Asimismo, el Titular de este organismo fue nombrado por el Presidente de la República en turno, quien envió nombramiento la Asamblea a Representantes del Distrito Federal. En el momento de su creación, la Comisión de carecía de autonomía.

Previa a la creación de la Ley de la Comisión, el 28 de enero de 1992 fue publicada la reforma al



CON LA COMISIÓN PODER JUDICIAL,
PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA
Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

artículo 102 de la Constitución federal, por la que se establece la facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados para establecer organismos de protección de derechos humanos. Es decir, la Comisión solo podía ser creada por el Congreso de la Unión, porque el Distrito Federal en ese momento no contaba con una legislatura.

De lo anterior se deriva que la Comisión es un organismo que nace por mandato constitucional y por decisión del Congreso de la Unión, por lo que su origen es previo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por otro lado, en 1999 se realizó otra reforma al apartado B del artículo 102 constitucional, mediante la cual se dotó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio.

Después vendría la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, a partir de la cual se facultó a la Comisión para conocer de asuntos relacionados con la material laboral, aunque restringido a cuestiones administrativas, para no invadir las atribuciones de las instancias judiciales, además de mantener su impedimento de conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales.

A lo largo de nuestra de vida institucional, la Comisión ha logrado acercarse a la población y posicionarse como uno de los organismos de protección de derechos humanos con mayor experiencia y reconocimiento a nivel nacional e internacional.

Esto ha sido posible gracias a la evolución de la Comisión, lo que le ha permitido aumentar su eficacia en la protección de los derechos humanos, y ser institución que se ha estado a la altura de momentos históricos, mediante pronunciamientos por situaciones que afectan el ejercicio de los derechos humanos, así como a la vanguardia de su defensa y promoción.

Todo el trabajo de la Comisión se ha realizado conforme a estándares internacionales existentes en la materia, especialmente en lo referente a nuestra autonomía y nuestro carácter no jurisdiccional. En efecto, las actividades de proteger, promover y defender los derechos humanos que ha realizado la Comisión, están con relación a Los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Conocidos como Principios de París), la Observación General Número 31 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (OG № 31), la Declaración y Programa de Acción de Viena y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El propio diseño del organismo de protección de derechos humanos de la Ciudad está armonizado con estándares internacionales. Recordemos que Los Principios de París, la Observación Número 31 y la Convención Americana de Derechos Humanos hacen afirmaciones sobre la necesidad de que los Estados instalen organismos públicos de derechos humanos como contrapeso de sus instancias de gobierno.



CON LA COMISIÓN PODER JUDICIAL,
PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA
Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Muchas de las actividades de promoción de derechos humanos que fueron desplegadas a lo largo de más de dos décadas, se realizaron de manera coordinada con actores estratégicos locales, nacionales e internacionales. Destaca, la revisión de leyes de los ámbitos local y federal, acciones de inconstitucionalidad, amicus curiae, elaboración de informes especiales, propuestas generales, foros, conversatorios, recorridos territoriales, capacitaciones, producción de materiales de difusión, los cuales se hicieron en colaboración con ellos, aunque siempre resguardando la autonomía de la institución.

Estos esfuerzos de promoción amplia a favor de los derechos humanos se realizan para impulsar cambios en las prácticas sociales para asegurar cada día más una cultura de paz y respeto de los derechos humanos. La promoción en un factor determinante para prevenir violaciones a derechos humanos, así como visibilizar su importancia.

En ese sentido, estas actividades de promoción fueron realizadas a la luz de Los Principios de París y de la Declaración y Programa de Acción de Viena. Los Principios de París establecen que a los organismos de derechos humanos se les deben otorgar facultades para elaborar informes sobre la situación en materia de derechos humanos, impulsar la ratificación de tratados internacionales, armonizar la legislación interna de dichos instrumentos, colaborar en elaboración de programas de educación de derechos humanos, coordinar acciones con otros órganos, jurisdiccionales o de otra índole, encargados de la promoción y protección de los derechos humanos, para impulsar una cultura de derechos humanos en las y los servidores públicos.

Mientras que el Programa de Viena reafirmó "el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos". Cabe destacar que este instrumento internacional reconoce por primera vez que las mujeres son titulares de derechos humanos.

Por otro lado, la Comisión ha desplegado un trabajo de defensa de derechos humanos, a través de recibir quejas a petición de parte y de oficio. envío de medidas cautelares, conciliación, canalización orientación institucional. seguimiento, acompañamiento y, desde luego, la emisión de Recomendaciones a autoridades por de derechos violaciones humanos, instrumento no vinculatorio, como lo establece la Constitución estándares federal У los internacionales.

Las actividades de defensa también fueron realizadas siguiendo Los Principios de París, que establecen que los organismos autónomos pueden recibir y examinar denuncias relativas a la situación de particulares, grupos, organizaciones, acceder a toda la información y documentos para el examen de la situación y de las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, emitir recomendaciones y dirigirse a la opinión pública para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones.

^{1.} Numeral 36 de la "Declaración y Programa de Acción de Viena". Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 1993.



CON LA COMISIÓN PODER JUDICIAL,
PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA
Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Todo lo anterior ha sido posible porque la Comisión es un organismo con autonomía; la cual también está en relación con los dictados de los instrumentos internacionales. Los organismos públicos de derechos humanos fueron concebidos para poner un freno al poder arbitrario del Estado y defender a las personas por acciones u omisiones cometidas por autoridades, no por particulares.

Para realizar esta importante labor de manera eficaz, es fundamental que éstos organismos tengan autonomía e independencia frente a los poderes estatales. Los Principios de París señalan cuanto a su competencia en responsabilidades, el mandato debe ser lo más amplio posible, para abarcar tanto la protección como la promoción de los derechos humanos. Para lograr lo anterior, es necesario que se garantice la autonomía de decisión, gestión y presupuestaria con relación a los poderes del Estado; por ello, no debe estar sujeta a ningún control financiero que pueda afectar su funcionamiento y se le debe dotar de una infraestructura adecuada y recursos económicos suficientes para realizar sus labores.

Los múltiples casos de violaciones a los derechos humanos requieren que existan procedimientos sencillos, sin burocratismos y con flexibilidad para su pronta atención a través de la observación directa de la actuación de las autoridades.

La autonomía de la Comisión está fundada en el apartado B del artículo 102 de la Constitución, donde se le faculta contar con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.

En este sentido, el artículo 2 de la Ley de la CDHDF establece que esta tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico interno y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así como combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

Los organismos públicos de derechos humanos conforman el sistema cuasi jurisdiccional de defensa de derechos humanos, entendido como un mecanismo ágil, gratuito, expedito y no formal que no es excluyente de los procesos judiciales; debido a que el propósito del procedimiento que se sigue ante dichos organismos es investigar y documentar presuntas violaciones a los derechos humanos y, en su caso, determinar la responsabilidad de las autoridades por violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de particulares.

organismos autónomos de derechos humanos son entes de Estado no de gobierno, por eso deben ser ajenos a las instancias de gobierno, pues su papel fundamental es desmonopolizar, independizar, especializar, agilizar y transparentar funciones públicas que anteriormente caían en el ámbito específico de los poderes del Estado. Sin embargo, su papel en ningún momento debe ser la de soslayar la división de poderes, pues si bien tienen independencia de acción, no son parte de los poderes estatales², si no contrapesos de estos.

² Anne Smith, "The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?", John Hopkins University, Estados Unidos, 2006. Visto



CON LA COMISIÓN PODER JUDICIAL,
PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA
Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Para el correcto desarrollo de las funciones que la Constitución y el orden legal les otorga a los órganos autónomos, estos deben tener el mayor grado de independencia sin sufrir ningún tipo de subordinación, pues su función pública es llevar a cabo tareas esenciales de orden social sin la intervención de los poderes gubernamentales, de tal forma que en la práctica su existencia suponga un mecanismo de control.

Por su parte, la autonomía de gestión y decisión es aquella por la cual un órgano autónomo tiene la posibilidad de realizar sus actividades y organizar su funcionamiento de acuerdo a las facultades que le establece la ley sin estar sujeta a ningún tipo de intervención o presión externa.

La autonomía presupuestal, por su parte, es fundamental y operativa, pues es aquella por la cual los organismos tienen la capacidad de definir y proponer sus propios presupuestos y de esta forma hacer usos de los recursos asignados para el desarrollo de sus funciones.³

Un organismo de derechos humanos debe de contar con una autonomía robusta, es decir, debe ser autónomo en cuestiones de decisión, gestión y presupuestal. Estas tres autonomías reforzarían su papel de contrapeso de las autoridades de la Ciudad.

En este contexto, debemos recordar que la autonomía de los órganos públicos no tiene

en http://www.constitutionalvalues.org/pdf/docs/general/Smith,%20The%20Unique%20Position%20of%20National%20Human%20Rights%20Institutions%20A%20Mixed%20Blessing.pdf

como único objetivo lograr una mejor organización administrativa, sino que es imperativa para la gobernabilidad democrática y para preservar el Estado de Derecho.

Por lo anterior, también planteamos que se debe respetar la autonomía de los diferentes órganos incluyendo los mecanismos de control interno. En razón de ello, esta Comisión considera que se debe revisar que no se faculte la intervención de autoridades de la Ciudad que den lugar a presiones externas que afecten el funcionamiento del organismo autónomo.

Por otro lado, un aspecto que puede fortalecer el papel de los organismos autónomos es el de otorgarles la facultad de presentar iniciativas de ley ante el Poder Legislativo en el ámbito de su competencia, en lugar de únicamente dotarlos de la capacidad para proponer reformas a la legislación. Lo anterior no afectaría las potestades del órgano legislativo y permitiría mejorar, ampliar y eficientar el marco legal con propuestas que contienen la experiencia del trabajo institucionalizado de los diferentes órganos autónomos reforzando su función preventiva.

En lo que respecta al organismo protector, planteamos que es necesario mantener la actual facultad en materia de promoción de derechos humanos. Dicha facultad permite que el organismo implemente acciones de promoción amplia, como elaboración de propuestas e informes sobre la situación de los derechos humanos; difundir sus actividades realizadas e impulsar programas de capacitación, actualización y difusión de los derechos humanos.

³ Jean-Nicolas Beuze, Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions, International Council on Human Rights Policy - Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Suiza, 2005. Visto en http://www.ichrp.org/files/reports/18/125 report.pdf



CON LA COMISIÓN PODER JUDICIAL,
PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA
Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

También creemos que el órgano defensor de derechos humanos debe conservar las actuales facultades en materia de mecanismos de exigibilidad no jurisdiccional, e incluir otras que la fortalezcan, como la imposición de multas que deberán ser cubiertas por la autoridad que haya incumplido con solicitudes y requerimientos de información y acciones de protección.

Esta Comisión considera que la inclusión del juicio político en la propuesta constitucional es acertada ya que constituye un mecanismo de control constitucional y favorece la protección y exigibilidad de los derechos humanos. A este respecto es conveniente reforzar la facultad del organismo de protección de derechos humanos de solicitar juicio político a las autoridades que habiendo aceptado las Recomendaciones emitidas por dicho organismo no cumplan con éstas.

El sistema no jurisdiccional de derechos humanos tiene su fundamento en el artículo 102 apartado B de la CPEUM, por lo que es indispensable que la configuración del organismo público de derechos humanos de la Ciudad de México, sea acorde con dicha disposición.

El citado artículo establece que la competencia de los organismos de protección de derechos humanos es investigar presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por operadores del Estado; lo cual coincide con Los Principios de París, que sostienen que estos organismos defienden a las personas por acciones u omisiones cometidas por autoridades y no por particulares.

La explicación de ello atiende a que, si los particulares cometen una afectación a los derechos humanos, las víctimas pueden recurrir a tribunales locales y/o federales, así como al Consejo Nacional o local para Prevenir la Discriminación. En otras palabras, cuando un particular comete una afectación a los derechos de otras personas se constituye un delito o infracción administrativa, mientras que las violaciones a los derechos humanos se dan por las acciones u omisiones del Estado que atenten contra los derechos de las personas.

Por otra parte, cabe mencionar que cuando existen violaciones a los derechos humanos en el contexto de actividades empresariales, las cuales la mayoría de las veces son producidas por instituciones privadas, el papel de organismos públicos defensores de derechos humanos debe ser, de acuerdo a los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas y la Guía para Institutos Nacionales de Derechos Humanos del Instituto Danés de Derechos Humanos, la de investigar quejas y emitir recomendaciones en cuanto a posibles omisiones del Estado en garantizar los derechos de las personas afectadas.

Asimismo, de acuerdo a los mencionados Principios Rectores el papel de los organismos de derechos humanos debe ser únicamente el de crear mecanismos de diálogo y cooperación con dichos organismos para su sensibilización en esta materia.

El artículo 102, apartado B, señala que las Recomendaciones que emitan los organismos de derechos humanos tienen carácter no vinculante; esta es una característica central del sistema no



CON LA COMISIÓN PODER JUDICIAL,
PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA
Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

jurisdiccional, por lo que plantear lo contrario implicaría que las funciones de los organismos de derechos humanos entrarían dentro del ámbito jurisdiccional, invadiendo las facultades de los poderes del Estado, lo cual es contrario a la naturaleza de tales organismos.

EΙ carácter vinculante Recomendaciones no debilita la capacidad de los organismos públicos de derechos humanos, ya que su mayor fortaleza radica en el impacto social y político de sus determinaciones; es por ello que resulta determinante que a través de los medios de comunicación, se pueda visibilizar la situación de los derechos humanos ante la sociedad, a fin de que las autoridades se sientan interpeladas y en consecuencia den una respuesta rápida y puntual para atender el fondo de las problemáticas y lograr la reparación para las víctimas de violaciones a derechos humanos. En este sentido la capacidad de visibilización que logren estos organismos será determinante para la efectiva realización de sus objetivos.

Cabe destacar, que todo servidor público está obligado a responder por las recomendaciones que les presenten los organismos públicos de derechos humanos. Cuando recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. El referido artículo, también contempla que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para conocer de las inconformidades que se presenten con relación a las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas; por lo que la actuación del organismos públicos de derechos humanos no debe estar sujeta al control de organismos jurisdiccionales.

Otro aspecto que es importante precisar es la diferencia entre los organismos públicos de derechos humanos y las Defensorías Oficio. Estas últimas permiten garantizar el derecho a una defensa adecuada, especialmente para las que carecen de los recursos económicos para contratar servicios legales. Sin embargo, tal función dista sustancialmente de aquella que llevan a cabo los organismos públicos de derechos humanos por lo que fusionar en una sola institución dichas funciones iría en detrimento de sus objetivos ya que un organismo público de derechos humanos debe observar de manera independiente la actuación de la autoridad, lo cual no ocurriría si se encuentra vinculado en un litigio por lo que con ello disminuirían las posibilidades de garantizar el derecho a un debido proceso y acceso a la justicia. Justo por ser un ente de estado y no de gobierno se dificulta esa dualidad.

Se debe cuidar no establecer una facultad que convierta al organismo en juez y parte. A los organismos públicos de derechos humanos les corresponde conocer de quejas por acciones u omisiones de las autoridades de carácter administrativo; pero no son competentes en asuntos jurisdiccionales.



CON LA COMISIÓN PODER JUDICIAL,
PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA
Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

La incompatibilidad a la que nos hemos referido anteriormente, se ve reflejada de manera clara en los modelos de organismos de protección de derechos humanos en México y América Latina, en los que la Defensoría de Oficio es una institución que no forma parte de la estructura de los organismos de protección de derechos humanos; con excepción de Colombia en los que la denominada Defensoría del Pueblo coincide con el órgano encargado de la Defensoría de Oficio: sin embargo, cabe señalar la particularidad de que en ambos casos, dichas instituciones no son autónomas sino que dependen de la Procuraduría; por lo que no pueden ser consideradas propiamente como organismos de protección de derechos humanos, de conformidad con Los Principios de París, dado que como hemos señalado anteriormente el rasgo distintivo de estos organismos es su autonomía respecto de los órganos estatales.

Estos son los principales planteamientos que tenemos para fortalecer el trabajo del organismo defensor de derechos humanos en la Ciudad. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal confía en que los trabajos desarrollados por la Asamblea Constituyente generen las disposiciones constitucionales pertinentes para fortalecer el aparato organizativo e institucional de las autoridades de la Ciudad y se aumente la eficacia de las instituciones para garantizar los derechos humanos.

Agradezco nuevamente su atención.