

Derechos y medios de protección ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Alejandro Martínez Obregón*

El que cada persona conozca qué derechos y medios de protección posee ante los organismos públicos de derechos humanos y en específico ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es, en sí, un derecho. El conocer el funcionamiento de estas entidades es reconocer los derechos y medios de protección que tiene cualquier persona ante ellos. Es por lo anterior que el propósito de este documento es mostrar la forma en que opera la Comisión de Derechos Humanos en la ciudad de México, mediante un análisis que muestre cabalmente sus atribuciones y funciones, vistas, desde luego, como medios de protección de derechos.

Hay que tener presente que en la genealogía de los derechos humanos hay momentos históricos que no se deben olvidar, como en el siglo XVIII, cuando se gestan las declaraciones más importantes en la materia; a saber, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, producto de la independencia de las 13 Colonias Británicas en América, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, documento fundamental de la propia Revolución fran-

cesa, donde se le da reconocimiento al principio de universalidad de algunos derechos y claro, el reconocimiento de éstos sólo a ciertas personas. Con ellas se establecen algunos antecedentes importantes en materia de reconocimiento de derechos humanos a nivel internacional. Lo importante de establecer esta postura es que dicho reconocimiento a nivel normativo fue, primeramente, de carácter nacional, visto desde el Estado constitucional, es decir, desde el constitucionalismo de los siglos XIX y XX.

Es necesario reconocer que en múltiples ocasiones se ha considerado que el fortalecimiento de los derechos humanos se ha llevado a cabo a través de su consolidación desde el sistema internacional de protección de los

mismos; aunque si se tiene un panorama completo del escenario, es posible percatarse de que dicha consolidación se ha generado en mayor medida desde los Estados constitucionales.

Muestra de lo anterior se puede apreciar en el caso mexicano, donde se ubica que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que data de 1917, se da cabida al reconocimiento de derechos tanto individuales como sociales, lo que implicó un nivel mayor de reconocimiento de los mismos.

Algo importante de resaltar de la Constitución es que, además de ser la más antigua de Latinoamérica, es un documento altamente positivista, lo que ha implicado un sinnúmero de actualizaciones, adiciones y modi-

* Maestro en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica, por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

ficaciones, es decir, dependiendo del devenir histórico del país, se fue haciendo necesaria la modificación de dicho ordenamiento jurídico, hasta llegar a lo que actualmente se conoce; para los efectos de este trabajo, la última modificación trascendental a la reforma constitucional en materia de derechos humanos es la del 10 de junio de 2011, la cual busca la homologación de las normas nacionales con estándares internacionales.

El proceso que desarrolló la protección de derechos humanos en el ámbito internacional implicó la generación de un desarrollo convencional de los derechos humanos; en otras palabras, se fue generando un marco normativo de los propios derechos humanos desde los sistemas de protección universal y regional de derechos humanos en el mundo. Finalmente, hoy en día estamos hablando de una constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos.

Por lo anterior, es preciso conocer el funcionamiento de los organismos públicos de derechos humanos, en particular el de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y generar un manejo adecuado de éste como medio de protección de derechos.

Derechos y medios de protección de la persona ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Cuando se habla de las formas de protección de derechos, establecidas desde el régimen constitucional, es indudable que se debe abordar, de una manera transversal, lo concerniente a los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH). Estos organismos fueron concebidos como elemento imprescindible en la protección de derechos en un Estado constitucional y en la realidad, su papel ha sido trascendental, esto lo reafirma la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), argumentando que

[...] el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, no sólo establece cuáles son la naturaleza y las funciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino que también prevé una garantía en favor de las personas [...] Así como los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén una “garantía judicial” [...] y un debido proceso legal, el artículo 102, apartado B, del mismo cuerpo jurídico establece una garantía instrumental o adjetiva, con el fin de que los gobernados tengan acceso a medios de defensa de

derechos humanos distintos de los jurisdiccionales (SCJN, 2009: 36 y 39).

El medio de protección de derechos, establecido en el Artículo 102 Apartado B de nuestra Constitución tiene sus antecedentes directos en la figura del *ombudsman*, creada en Suecia en 1809. Dicha figura establecía a un funcionario del propio Estado, en otras palabras, a un funcionario público, designado desde el Parlamento, y quien debía contar con todas las garantías de independencia necesarias para cumplir su función, como por ejemplo, supervisar el cumplimiento de la ley por parte de los integrantes de la administración pública y de los tribunales de justicia.

Durante el siglo XX, diversos países del mundo incorporaron a su régimen estas instituciones, de tal forma que esta figura se consolidó como un medio de protección o garantía fundamental para la protección de las personas frente al ejercicio del poder por parte de la autoridad.

Héctor Fix-Zamudio (2001: 106) lo hace llamar el *ombudsman* clásico, que 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.

A manera de ejemplo, se puede mencionar que la instalación en Finlandia de esta figura ocurrió después de la Primera Guerra Mundial; en Dinamarca y Noruega, recién acabada la Segunda Guerra Mundial. A partir de los años sesenta empieza el surgimiento y creación del *ombudsman* en varios países de Europa occidental y del *Commonwealth* inglés. En América Latina, la creación de estas instituciones se da a partir de 1985, influidas por el Defensor del Pueblo Español de 1981. En la Tabla I podemos observar el desarrollo de esta figura en el continente americano.

Tabla I
Desarrollo de la figura de ombudsman en el continente americano

Creación legal	País	Nombre de la institución
1985	Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos
1986	Costa Rica	Defensoría de los Habitantes
1992	Colombia	Defensor del Pueblo
1992	El Salvador	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
1992	México	Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Continúa...

Creación legal	País	Nombre de la institución
1993	Argentina	Defensor del Pueblo
1995	Honduras	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
1995	Paraguay	Defensor del Pueblo
1996	Perú	Defensoría del Pueblo
1997	Bolivia	Defensor del Pueblo
1997	Ecuador	Defensor del Pueblo
1997	Panamá	Defensoría del Pueblo
2001	Venezuela	Defensor del Pueblo

Las posibilidades de actuación frente a los actos de autoridad sobre los que pueden conocer, así como los límites de sus atribuciones, pueden variar, incluso de una manera amplia, dependiendo el país. Lo mismo sucede con las denominaciones que esta institución ha adoptado en diversos países. En el caso de México, se ha generado todo un sistema de protección de derechos humanos desde dicha esfera, dependiendo del estado de la República; en algunos se denominan Procuradurías de Defensa de Derechos Humanos, pero la mayoría adquiere el nombre de Comisiones de Derechos Humanos, sumando así 33 organismos de esta naturaleza.

Con el desarrollo de esta figura en el mundo entero vino su consolidación, en un contexto internacional, a finales del siglo XX. En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un documento que contenía las bases fundamentales de los Organismos Públicos de Derechos Humanos y lo llamó *Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*, mejor conocido como Principios de París (1993); dichos principios postulan “criterios precisos sobre las garantías mínimas, institucionales y de mandato, que deben reunir estas instituciones”. Además, señalan como un elemento sustancial el proceso al que se deben someter los más altos funcionarios de estas instituciones, quienes deberán, de una u otra manera, representar a diversos y amplios sectores de la sociedad.

Con respecto al propio mandato que les es inherente desde los Principios de París, a los OPDH se les dota de manera concreta de dos funciones especiales: la consultiva y la cuasi jurisdiccional (véase Tabla 2).

Al observar el desarrollo y consecuente fortalecimiento de la figura del ombudsman en prácticamente todo el mundo, México no era la excepción; en junio de 1990, el gobierno mexicano emite un decreto presidencial, mediante el cual se crea un órgano desconcentrado, denominado

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, era una instancia subordinada jerárquicamente a la misma dependencia. Se pensaba como un órgano “responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos” (Decreto, artículo 2, Diario Oficial de la Federación, 1990.)

Tabla 2
Funciones de los Organismos Públicos de Derechos Humanos

Consultivas	Cuasi jurisdiccional
<p>Esta función implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • emitir informes sobre la situación de derechos humanos, en general o con respecto a algún tema en específico; • impulsar la ratificación de tratados internacionales en la materia, así como la armonización de la legislación local a dichos tratados; • participar en los procesos de elaboración de informes periódicos que deben ser presentados ante organismos internacionales, y • colaborar en la elaboración de programas de educación de derechos humanos para todos los niveles de enseñanza, entre otras. 	<p>Esta función implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la posibilidad de recibir y examinar denuncias relativas a la situación de particulares, grupos, organizaciones, etc., y • posterior a la investigación de la denuncia, las instituciones habrán de emitir sus recomendaciones dirigidas a la autoridad competente.

En esos momentos, la CNDH no contaba con la facultad de recibir quejas o emitir recomendaciones, únicamente podía proponer el diseño de las políticas públicas en materia de derechos humanos; además, coordinaba cualquier actividad en la materia, sitios de reflexión y análisis, tales como foros, seminarios coloquios, etc., en espacios tanto nacionales como internacionales.

Posteriormente, en 1992 surge una reforma constitucional, en la que es adicionado el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1992), dándole a la CNDH un sustento jurídico, facultándola para conocer:

[...] 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.

[...] emitir recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas (Constitución Política, 2011: 67).

Este momento fue crucial para dotarle a la CNDH un fundamento que hasta este momento no existía en México; pero igualmente es importante conocer el alcance y contenido de este Artículo con respecto a la propia CNDH hoy en día; por ello se debe de mirar en conjunto con la reforma constitucional de septiembre de 1999, en la que se establecía por mandato de ley la “autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”, lo que implicaba el reconocimiento de su autonomía formal y absoluta. Además, se fortaleció su independencia ante la administración pública, logrando que la elección de su titular estuviera a cargo del Senado de la República, otorgándole participación a las organizaciones de la sociedad civil.

Los OPDH actúan desde la óptica de recomendar cambios trascendentales para la erradicación de las violaciones a derechos humanos; investigan presuntas violaciones a derechos humanos y alientan la aplicación de sanciones, así como la reparación del daño. Además, coadyuvan con los organismos internacionales en la supervisión del cumplimiento e interiorización, por parte de los Estados, de tratados internacionales sobre derechos humanos.

John M. Ackerman (2006) visibiliza y llama a los OPDH *organismos pro rendición de cuentas independientes*, debido a que se les han dado tareas de fortalecimiento de la rendición de cuentas. En consecuencia, su papel no sólo se limita a la protección y promoción de los derechos humanos, sino a vigilar el desempeño de las autoridades de una manera democrática.

Con el desarrollo de este nuevo contexto, las normas que regulan la actuación de la Comisión hacia su interior, como la propia Ley y su Reglamento Interno, incorporan otros medios de independencia de la instancia, tal como se aprecia en las normas de la propia CDHDF, las cuales señalan:

- a) la inmunidad procesal del presidente y de los visitadores, en relación con sus actos en el ejercicio de sus facultades, de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley de la CDHDF, y
- b) la inmovilidad del presidente, excepto en los términos previstos en el Título Cuarto de la Constitución, en función del Artículo 16 de ley de la CDHDF.

Finalmente, un análisis de los derechos y medios de protección de la persona ante la CNDH no podría estar completo si no se hiciera referencia a la integridad del

sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, es decir, si no se incluyera entre ellos a los organismos públicos estatales de protección de los derechos humanos y en especial a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

A las características de este sistema, establecidas en el Artículo 102-B, se deben de anexar otras normas de carácter constitucional, legal o reglamentario, que nutren al propio sistema. En este sentido destacan:

- a) la facultad de estos organismos para interponer acciones de inconstitucionalidad (Artículo 105 constitucional);
- b) emitir informes especiales;
- c) proponer a autoridades que promuevan cambios legislativos y reglamentarios para la mejor protección de los derechos humanos;
- d) impulsar, diseñar e implementar programas educativos en la materia, y
- e) proponer la suscripción de convenios o tratados.

En el ejercicio de estas facultades constitucionales y legislativas, la CDHDF ha desarrollado prácticas interesantes, como emitir recomendaciones en las que se analizan situaciones estructurales que puedan impactar derechos específicos, pero en contextos más allá de un caso en específico.

De manera más concreta, hay que observar la labor de la Comisión frente a los ámbitos de responsabilidad por violaciones a los derechos humanos de cualquier autoridad o servidor público; en este sentido, es crucial comprender que la actividad del Estado no la vemos más que materializada en acciones u omisiones de los servidores públicos que integran las dependencias. Aunque la ley establece que los funcionarios ejerzan sus funciones conforme a las disposiciones legales, en múltiples ocasiones su actuación no es conforme a lo estipulado en ellas, ni mucho menos considera el bienestar de la sociedad y los fines del propio Estado. En este caso, se origina una responsabilidad objetiva y directa.

La CDHDF, en tanto OPDH, contribuye con los órganos del Estado para garantizar los derechos humanos y establecer las responsabilidades que a derecho haya lugar.

Hay que entender que en un contexto donde rige un Estado constitucional de derecho la CDHDF no es opuesta a él, como suele pensarse o incluso argumentar, sino que representan el mismo espectro de garantía de derechos; se convierten en aliada estratégica para la construcción y reconocimiento de una cultura de respeto a los derechos

humanos. De ahí que lo que se espera de los titulares de las dependencias u organismos vinculados a responsabilidades por violaciones a derechos humanos, es que protejan derechos humanos, investiguen, sancionen y reparen de inmediato el daño causado y se comprometan con la no repetición del hecho violatorio.

En este sentido, se puede afirmar que la jurisdicción de la CDHDF no es subsidiaria respecto de las jurisdicciones administrativa, civil, laboral o penal, sino de hecho, complementaria a cada una de ellas; por tal motivo es que conlleva un tipo de responsabilidad, de observancia obligatoria para todo servidor público.

Por ello, [el marco normativo de la CDHDF es] vinculante 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 (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008: 32).

Cuando la CDHDF está en la posibilidad de determinar una responsabilidad por violaciones a derechos humanos, esto se debe de ver como una posibilidad más de acceso a la justicia. Algo importante a considerar es la finalidad de su actuación: restablecer la condición de los derechos humanos vulnerados al estado en que se encontraban antes de la violación de los mismos; ubicar responsabilidades directas y objetivas por parte de las autoridades señaladas e incidir en el mejoramiento de las condiciones institucionales que impidan la perpetuación de violaciones a derechos humanos.

En el plano internacional, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas reconoció, en su Observación General # 31, la importancia de las instituciones nacionales de derechos humanos (en este caso se les ha llamado OPDH) para coadyuvar en el acceso a la justicia frente a violaciones a los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

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 (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2004: 15).

Con estas consideraciones, el Comité sitúa a los OPDH en la posibilidad real de investigar las violaciones a derechos humanos de manera efectiva, rápida y detallada; con ello, se les puede ver como un medio eficaz para acceder a la justicia, es decir, hacer exigibles y, de alguna manera, justiciables los derechos humanos.

En términos generales, su actividad principal se basa en recibir y atender las quejas de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o servidor público. Para cumplir con esta función, a los OPDH, dentro de ellos la CDHDF, se les ha dotado de amplias facultades, dentro de las cuales podemos mencionar:

- realizar investigaciones;
- solicitar información a las autoridades;
- entrevistar testigos, y
- emitir una Recomendación no vinculatoria a las autoridades que considere responsables.

En este sentido, se sigue un procedimiento cuasi jurisdiccional que permite resolver el hecho violatorio a derechos humanos; solicitar la sanción de las violaciones a los derechos humanos, a efecto de impedir su repetición y de alguna manera buscar la reparación del daño.

Tomando en consideración de antemano que las recomendaciones que emiten los OPDH no son obligatorias, esto no es un impedimento para cumplir con el objetivo principal: proteger los derechos humanos. En sí, se puede asumir que gracias a esta característica, en este caso la CDHDF tiene la posibilidad de llevar su protección más allá de lo que podrían hacerlo las autoridades jurisdiccionales. En consecuencia, los criterios utilizados para valorar hechos y pruebas deben de ser no rígidos.

Por otra parte, es sano reconocer que la aceptación o el rechazo de las recomendaciones también muestra el

nivel de compromiso que los gobiernos tienen frente a la protección de los derechos en un marco democrático.

De acuerdo con lo anterior, el que el efecto de las recomendaciones no sea coercitivo no merma en nada la capacidad de asumir el compromiso y proteger los derechos humanos. Asimismo, cuando una autoridad no acepta una recomendación o, aceptándola, no da muestras de su cumplimiento, recibe una sanción política, una condena social que, en muchos casos, puede tener mayor impacto social que la resolución de alguna entidad jurisdiccional, dado el carácter público del procedimiento.

En el caso de una detención arbitraria cometida por un agente del Ministerio Público y de acuerdo con la legislación en México, 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, 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.

Las recomendaciones, dependiendo de las circunstancias del contexto, pueden llegar a representar un hecho sin precedente, ya que incluso pueden conseguir la remoción de funcionarios de alto nivel, producto de diversos aspectos, tales como la presión que la sociedad civil realiza en conjunto con organizaciones no gubernamentales, legisladores y otros actores para combatir toda práctica violatoria de derechos humanos. De la misma forma, rechazar recomendaciones podría acarrear un desprestigio político.

Además, la CDHDF visibiliza las violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades de la ciudad; con ello, impide que queden en la impunidad. Si bien esto no puede considerarse como el ejercicio del derecho al acceso a la justicia, es un hecho que el evidenciar, visualizar e identificar a los responsables de las violaciones es un requisito indispensable e ingrediente indisoluble de una sociedad democrática y moderna.

En muchas ocasiones, por la naturaleza de los hechos, es difícil poder llegar a resolver casos con el mismo alcance que podría lograr la CDHDF, vía los órganos jurisdiccionales.

Dentro de la Ley y el Reglamento Interno de la CDHDF se establecen procedimientos que auxilian para generar convicción de que un hecho puede violar derechos humanos. Al presentarse ante la Comisión, la persona que se siente agraviada en sus derechos no tiene mayor res-

ponsabilidad que relatar los hechos de manera clara para que puedan desprenderse datos generales y algunos que faciliten las investigaciones.

Toda investigación de presuntas violaciones a derechos humanos realizada por la CDHDF conlleva un procedimiento establecido en el Reglamento Interno (2009), el cual establece, dentro del Título Tercero, Capítulo IV Del Procedimiento ante la Comisión, que posterior a la recepción de la queja existe una etapa de solicitud de información, es decir, para que el personal de la Comisión que se encarga de investigar los hechos, ya sea el Visitador General o los Visitadores Adjuntos, conozcan la versión de la autoridad señalada, se les debe de girar un oficio para que puedan responder por las imputaciones que se les hacen.

Una vez remitido el informe ante la Comisión, la etapa de investigación se nutre con la posibilidad de entrevistar testigos, solicitar información y realizar cualquier tipo de diligencias que le permitan al visitador llegar a formarse un criterio y generar convicción o no de la posible violación de derechos humanos. Finalmente, la etapa de análisis de la información permite, a la luz de los derechos humanos, crear la convicción de que se violaron derechos humanos y en consecuencia emitir una recomendación, o bien, encontrar elementos suficientes que le den sustento a la actuación de la autoridad o servidor público, permitiéndole emitir una resolución, como puede ser un Documento de No Responsabilidad.

A pesar de que el procedimiento de investigación en la CDHDF es sencillo, ágil y expedito, resulta de gran relevancia para amplios sectores de la población, como personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, quienes se ven impedidos, recurrentemente, a acceder a una defensa especializada y desde el ámbito jurisdiccional, como en el caso del juicio de amparo, en especial si se consideran los obstáculos causados por el diseño de ese recurso, que van desde la presentación de tres copias simples de la demanda de amparo, hasta relacionar uno por uno los derechos violados en correlación con los Artículos constitucionales, y establecer con argumentos legales la relación entre hechos y derechos vulnerados, independientemente de que la última reforma de 2011 abre un camino, a través del amparo, de la defensa de derechos colectivos.

Es importante considerar que, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, la CDHDF tiene facultades legales para acudir a lugares donde se encuentran, en múltiples ocasiones, sectores de la población desfavorecidos, como es en el caso de personas en situación de vulnerabilidad, a fin de verificar

el nivel de satisfacción y respeto de sus derechos; de modo que, en caso de no estar en una condición de vigencia de derechos, puedan buscar su reparación, así como solicitar el inicio de procedimientos administrativos, incluso penales, a las autoridades responsables.

Además, la Comisión puede ser una vía 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. La CDHDF puede dar respuesta a este tipo de problemas mediante la emisión de recomendaciones dirigidas a la autoridad responsable; puede pronunciarse sobre la implementación de políticas públicas que no favorezcan el respeto y goce de los derechos humanos.

Puede considerarse que el acceso a la justicia, visto desde la CDHDF, no se limita sólo a resolver conflictos individuales o grupales, sino que, a diferencia de lo que sucede con los órganos jurisdiccionales, la Comisión tiene la capacidad para encontrar, por sí misma, 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 clave para responder de manera proactiva.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, conocido como Comité DESC, ha mencionado en su Observación General #10 que para que se logre la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los OPDH deben de desarrollar diferentes actividades, entre las que destacan:

3. [...] f) La vigilancia de la observancia de derechos específicos que se reconocen en el Pacto y la preparación de informes al respecto dirigidos a las autoridades públicas y a la sociedad civil; y g) El examen de las reclamaciones en que se aleguen violaciones de las normas aplicables en materia de derechos económicos, sociales y culturales dentro del Estado (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998).

En resumen, los Organismos Públicos de Derechos Humanos, entre ellos la CDHDF, 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 asigna la CDHDF puede ser de naturaleza individual u objetiva. En el primer caso, la Comisión señala, cuando es posible, al servidor público involucrado 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 sanción pública que lleve a las autoridades correspondientes a iniciar los procedimientos a que haya lugar. En cuanto a las violaciones estructurales, la Comisión del Distrito Federal determina responsabilidades de naturaleza objetiva que la o el funcionario responsable ha de subsanar más allá de su implicación directa.

Conclusiones

Un recuento más pormenorizado de la competencia, atribuciones y límites en la actuación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal escapa por mucho del objetivo de este documento; sin embargo, es importante concluir con una breve reflexión sobre el papel de este organismo en nuestro país. Al respecto, Jorge Carpizo ha concluido que

Hoy en día, la institución del ombudsman [...] en México [es] parte integrante del orden constitucional; socialmente se han legitimado porque han servido a una mejor defensa y protección de los derechos humanos. Su existencia se contempla con naturalidad y no existen voces importantes que soliciten su desaparición, después del gran escepticismo que la institución despertó en [nuestro país] cuando fue creada. No obstante, parece ser que [nuestros] ombudsman [...] requieren, hoy en día, ser fortalecidos en todas las áreas, lo cual redundará en beneficios colectivos [...] Es necesario que [los] ombudsman tengan nuevo aliento, que refuercen su presencia social para que no se vaya a deteriorar su eficacia en la defensa y protección de los derechos humanos (2004: 30).

En línea con estos planteamientos, podemos afirmar que el camino para fortalecer la posición de la Comisión, en el contexto de los derechos y medios de protección de la persona, necesariamente pasa por un ejercicio reflexivo y

creativo que conduzca a la maximización de sus recursos y funciones, aquéllas de naturaleza cuasi jurisdiccional y no jurisdiccional.

En ese orden de ideas, no podemos dejar pasar por alto las nuevas atribuciones que por ley le permiten a la CDHDF investigar presuntas violaciones a derechos humanos en asuntos laborales, hechos que de alguna manera se habían estado trabajando, desde una diferente óptica, sin que ello implicara la transgresión a la norma imperante. Se concluye una vez más que el conocer y reconocer a la CDHDF es, en sí, un derecho humano.

Referencias

- Ackerman, J. M. (2006). "Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México". En Isunza, E. y Olvera, A., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Porrúa.
- Carbonell, M. (2011). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa.
- Carpizo, J. (2004). "Principales diferencias entre el ombudsman español y el mexicano". *Cuestiones Constitucionales*, 10.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008). *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*. México: CDHDF.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (s/f). *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Recuperado de <<http://www.cd hdf.org.mx>> (consultado el 23 de mayo de 2013).
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (s/f). *Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Recuperado de <<http://www.cd hdf.org.mx>> (consultado el 21 de mayo de 2013).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1998). 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, Párrafos 1 y 3.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2004). 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.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011). Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, última reforma, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2011.
- Diario Oficial de la Federación (1990). Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, 6 de junio de 1990.
- Fix-Zamudio, H. (2011). *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen*. México: CNDH.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (s/f). *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia*. Recuperado de <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/21.pdf>> (consultado el 23 de mayo de 2013).
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (s/f). *Declaración de Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano*. Recuperado de <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>> (consultado el 23 de mayo de 2013).
- Organización de las Naciones Unidas (1993). Asamblea General. Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París). Resolución 1992/54 (Comisión de Derechos Humanos) y Resolución A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993 (Asamblea General). Recuperado de <http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-1994-54.doc>, <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement>> y <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/92/PDF/N9977092.pdf?OpenElement>> (consultado el 17 de mayo de 2013).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2009). Acción de Inconstitucionalidad 49/2009. Recuperado de <<http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes>> (consultado el 13 de junio de 2013).