

**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)**

**Alejandro Monsiváis Carrillo**

**D.R. © 2007, *Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos***

Centro de Investigaciones y  
Estudios Superiores  
en Antropología Social (CIESAS)  
Juárez, 87;  
14000 México, D.F.

Instituto de Investigaciones  
Histórico-Sociales,  
Universidad Veracruzana  
Diego Leño, 8;  
91000 Xalapa, Veracruz.

Impreso y hecho en México  
Printed and made in Mexico

## PRESENTACIÓN

**E**NTREGAMOS AL PÚBLICO una colección de ensayos que constituyen los primeros resultados del *Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos* impulsado conjuntamente por el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales (IIH-S) de la Universidad Veracruzana y por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), proyecto que además cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford.<sup>a</sup> Este proyecto tiene como su principal fin colocar en la agenda nacional los temas de los derechos, la rendición de cuentas y la democratización, con un sólido sustento teórico y una orientación a la acción pública informada, tratando de impulsar al mismo tiempo una red que vincule a académicos, funcionarios públicos y líderes civiles que compartan una perspectiva común para la democratización de la vida pública nacional.

Esta colección sigue los pasos de una serie precedente, los *Cuadernos de la Sociedad Civil*, editada por la Universidad Veracruzana, que entre 2001 y 2005 publicó diez ensayos resultantes de dos proyectos coordinados por Alberto J. Olvera desde el IIH-S de la UV: *Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en México* y *Programa de Investigación Comparativa y de Formación sobre la Sociedad Civil y los Espacios Públicos en América Latina y de Profundización de una Agenda de Investigación sobre la Sociedad Civil en México*, ambos apoyados por la Fundación Ford en el marco de un ambicioso programa de investigación comparativa internacional.<sup>b</sup>

Esta nueva colección presentará durante los próximos años los resultados de cada una de las etapas en que está diseñado el proyecto interinstitucional. El proyecto de investigación eje de los tres primeros años se desarrolla en torno del tema: Nuevas instituciones y actores de la democracia en México: interfaz sociedad civil/Estado, derechos humanos, rendición de cuentas y participación ciudadana. En esta investigación se profundiza el trabajo de anteriores esfuerzos que, en esta nueva etapa, requieren ampliar el principio de comparación entre diversas regiones y experiencias en el país con la finalidad de proponer, además de un conocimiento original acerca de temas teóricamente relevantes, un conocimiento socialmente útil que aporte soluciones en estos tiempos de cimentación de instituciones, de normatividades y de formas de relación entre la sociedad civil y el Estado propias de una democracia en construcción.

Se desarrollarán estudios de caso de tres tipos: primero, los consejos electorales, tanto federal como estatales; en segundo lugar, los organismos públicos de derechos humanos, que incluyen la Comisión Nacional y las estatales; y, en tercer lugar, las instancias federal y estatales dedicadas a la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental.

Las dimensiones comunes a los tres tipos de experiencias que permitirán la comparación de las mismas son la descripción de su contexto y génesis, su marco normativo, las formas de interrelación sociedad civil/Estado que se llevan a cabo dentro de cada tipo de

experiencia, la descripción y análisis de las redes (*policy networks*) que configuran cada caso, las trayectorias de los principales actores individuales y las enseñanzas (tanto de éxito como de fracaso) que aportan para la democratización del país.

Los *Cuadernos para la Democratización* proponen una revaloración del papel del conocimiento generado por la investigación académica en el área social. Hay un consenso creciente respecto a que el conocimiento producido debe acompañarse de nuevas formas de vinculación de las universidades (y los centros de investigación en general) con la sociedad. Esta vinculación debe permitir una reflexión sistemática en dos vertientes: por un lado, una autocrítica de la investigación y la docencia por medio de la evaluación continua de sus resultados y de su trascendencia social y, por otro, una crítica de la práctica de los actores sociales en el espíritu de transformar su propio quehacer a la luz de los nuevos paradigmas de democracia, justicia y corrección moral.

Uno de los terrenos en que esta relación puede ser más fructífera es precisamente el de la investigación de la emergente sociedad civil y el proceso de democratización que experimenta el país, en una perspectiva integral de los derechos humanos. En efecto, en este caso hay una coincidencia entre el objeto y el sujeto de la investigación. La reflexión sistemática a través de la vinculación entre la academia y la sociedad puede expresarse aquí como un acompañamiento crítico de la práctica de los actores sociales, así como la sistematización de la misma para desarrollar propuestas y políticas viables que contribuyan a la democratización de la vida pública y a la transformación constructiva y participativa de las relaciones entre sociedad y gobierno.

Esta es la intención de los *Cuadernos para la Democratización*: contribuir al ejercicio de un debate orientado a la práctica de la construcción democrática.

Ernesto Isunza Vera  
Alberto J. Olvera  
Noviembre de 2005.

---

<sup>a</sup> Agradecemos a Kimberly Brown la confianza y apoyo que siempre nos brindó desde su puesto como Oficial del Programa sobre Sociedad Civil en la Fundación Ford-México. Asimismo, el continuado interés demostrado por Mario Bronfman, actual representante de la Fundación en México.

<sup>b</sup> Cada proyecto dio lugar a sendos libros: Olvera, Alberto J. (ed), 2003. *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización en América Latina: México*, México, FCE-UV, y Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds), (en prensa). *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-UV.

**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)**

**Alejandro Monsiváis Carrillo<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Profesor-investigador en el área de Sociología Política y Económica del Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", Centro Público CONACYT. Correo electrónico: [amonsivais@mora.edu.mx](mailto:amonsivais@mora.edu.mx)



# ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN .....	9
II. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA .....	14
II. 1 <i>La evaluación del desempeño de los Organismos Públicos Autónomos</i> .....	18
II. 2 <i>Una aproximación inicial a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)</i> .....	21
III. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA CDHDF .....	25
III. 1 <i>La CDHDF en contexto</i> .....	25
III. 2 <i>Una comparación ilustrativa</i> .....	29
III. 3 <i>Integración de la CDHDF</i> .....	35
III. 4 <i>Desarrollo normativo y propuesta programática</i> .....	42
IV. LA GESTIÓN DE LUIS DE LA BARREDA (1993-2001) .....	50
IV. 1 <i>Resultados de la actuación de la CDHDF (1993-2001)</i> .....	51
IV. 2 <i>Las acciones de la CDHDF (1993-2001)</i> .....	54
IV. 3 <i>Claroscuros</i> .....	58
IV. 4 <i>El desafío de la continuidad</i> .....	62
V. LA GESTIÓN DE EMILIO ÁLVAREZ ICAZA (2001-2006) .....	63
V. 1 <i>Visión institucional</i> .....	63
V. 2 <i>Transparencia y fortalecimiento institucional</i> .....	68
V. 3 <i>Educación, promoción y difusión de los derechos humanos</i> .....	72
V. 4 <i>La defensa de los derechos humanos</i> .....	78
V. 5 <i>Los derechos humanos en el Distrito Federal.</i> .....	83
VI. LA CDHDF: UNA VISIÓN DE CONJUNTO .....	91
VI.1 <i>¿En qué sentido?</i> .....	92

<i>VI. 2 ¿Por qué?</i> .....	98
<i>VI. 3 A futuro</i> .....	100
<i>VI. 4 Addenda</i> .....	102
<b>NOTAS</b> .....	107
<b>REFERENCIAS DOCUMENTALES</b> .....	111
<i>Bibliografía:</i> .....	111
<i>Documentos oficiales:</i> .....	112

## I. INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

**D**URANTE LAS DOS últimas décadas, el desarrollo de la democracia en México se ha caracterizado por una tensión central. Por un lado, se encuentran las disputas por ampliar y fortalecer los espacios de control democrático del aparato público; por el otro, están las estrategias de diversos actores políticos y sociales para continuar ejerciendo un control particularista y opaco del gobierno.<sup>3</sup> Precisamente, uno de los ámbitos en los que esta tensión se manifiesta con mayor intensidad es el de los derechos humanos. Es difícil, por lo tanto, que algún político pierda la oportunidad de expresar su indeclinable compromiso con estos derechos. Sin embargo, al momento de hacerlos valer no son pocos los que, apenas con una vaga idea de cómo hacerlo, responden con evasivas, o al enterarse de lo que eso implica, consideran tal posibilidad como una irritable afrenta.

El origen de la tensión existente entre las disputas por el control democrático y la “captura” autoritaria del Estado no es difícil de ubicar, en tanto el diseño institucional que ha prevalecido en México es el de un aparato estatal que no tenía el propósito de rendir cuentas al público. El sistema político buscaba garantizar el control y la estabilidad política, pero no la transparencia ni la responsabilidad democrática. Así, la transición a la democracia tuvo lugar en un escenario en el que el partido en el poder se vio obligado a ceder paulatinamente diversos espacios de representación y decisión, en aras de sostener la cooperación política y la legitimidad del régimen. Durante este proceso, la elite política debió adoptar medidas que permitieron la entrada de nuevos actores a la arena política. Tales medidas, en ocasiones, produjeron efectos inesperados e inclusive contraproducentes para quienes ejercían un control particularista del gobierno. Esos efectos han sido claves para fortalecer espacios e instituciones de control democrático.

El sistema político buscaba garantizar el control y la estabilidad política, pero no la transparencia ni la responsabilidad democrática.



Las disputas por ampliar las esferas y mecanismos de control democrático han abierto espacios a la innovación institucional. Es en este contexto que se inserta la creación de diversos organismos públicos dotados de grados variables de autonomía y con ciertas facultades de vigilancia y control, cuya finalidad, tanto a escala federal como local es la de fortalecer la rendición de cuentas y el control del gobierno. Precisamente, una de las tareas de la investigación acerca de los procesos de cambio institucional en México consiste en analizar el desempeño de los diversos organismos públicos autónomos. Este análisis debería permitir conocer con precisión las contribuciones de estos organismos a la rendición de cuentas democrática.

El presente trabajo pretende contribuir al estudio de los organismos públicos orientados a la defensa y promoción de los derechos humanos en México. La premisa de la que se parte es que no basta con que exista un organismo responsable de promover los derechos humanos para que esta responsabilidad se cumpla. No hace falta indagar mucho para obtener ejemplos de organismos públicos que cumplen una función meramente decorativa -o peor que eso. Entre las propias comisiones estatales de derechos humanos es posible encontrar algunas cuya principal ocupación es maquillar los abusos de la autoridad con la retórica de la defensa de la legalidad y los derechos ciudadanos. Antes bien, lo que habría que explicar con detalle es ¿por qué? y ¿bajo qué circunstancias?, un organismo público emprende con convicción y compromiso la responsabilidad que tiene a su cargo. En otras palabras: ¿qué hace que un organismo público, responsable de vigilar el respeto de los derechos humanos, cumpla efectivamente con su función? Más que dar por hecho el resultado, hay que tratar de explicarlo.

Mi propósito es analizar el desarrollo institucional de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en el período que va de 1993 al año 2006. El interés por el caso de la CDHDF se deriva de observar la fuerte presencia pública que ha tenido a lo largo de su desarrollo y la credibilidad que ha consolidado luego de más de una década de evolución. La creación de la CDHDF data del momento en que, por decreto presidencial, se creó la

No basta con que exista un organismo responsable de promover los derechos humanos para que esta responsabilidad se cumpla.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y se instituyó un sistema de organismos públicos con funciones semejantes en cada una de las entidades federativas. Por lo tanto, el desarrollo institucional de la CDHDF ha corrido paralelo al de otras comisiones locales de derechos humanos y de la propia comisión nacional. Sin embargo, a diferencia de otras comisiones locales y de la misma CNDH<sup>4</sup>, el desempeño de la CDHDF parece ser sobresaliente en varios sentidos. Ante esta situación, la pregunta es, desde luego: ¿en qué medida y por qué? Para avanzar en la respuesta a tales interrogantes este estudio de caso aporta información desde una perspectiva comparada.

El argumento que desarrollaré a lo largo del trabajo es inequívoco: la CDHDF se ha constituido como un organismo público innovador y paradigmático. De entrada, es de destacar que la CDHDF ha venido fortaleciendo y expandiendo sus capacidades institucionales. Claros indicadores de este empuje se encuentran en la defensa y consolidación de su autonomía, misma que la CDHDF, a lo largo de su historia, ha reivindicado enfáticamente. La consolidación formal de esta facultad la logró, en el año 2003, con una reforma legal promovida activamente por la propia Comisión. Paralelamente, el quehacer de la CDHDF se ha caracterizado por un fuerte compromiso con la ciudadanización y la profesionalización de sus actividades. Actualmente es uno de los organismos públicos autónomos en México que han impulsado con decisión una política de desarrollo institucional apegada a criterios internacionales de desempeño y evaluación, sostenida a la vez sobre los principios de la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública. En este proceso, uno de los ejes de su desarrollo institucional ha sido la puesta en marcha de un servicio profesional de carrera.

La CDHDF, por otra parte, ha promovido activamente una política integral de derechos humanos bajo el principio rector de que el respeto de los derechos humanos es un elemento constitutivo de un gobierno democrático. Esto implica que la atención a las víctimas de los abusos de autoridad sea un componente central de las políticas de la Comisión, pero no el único. Al adoptar una visión

La CDHDF, ha promovido activamente una política integral de derechos humanos bajo el principio rector de que el respeto de los derechos humanos es un elemento constitutivo de un gobierno democrático.



integral de la promoción de los derechos humanos, la CDHDF ha impulsado políticas y programas que le otorgan igual importancia tanto a la promoción como al fortalecimiento institucional de los organismos públicos y a la educación.

En el plano del fortalecimiento institucional, la Comisión ha adoptado una posición de liderazgo, respecto de las comisiones estatales, en la promoción de políticas de desarrollo a través de diversos programas de cooperación internacional e interinstitucional. Asimismo, en materia de educación y promoción, la Comisión ha desarrollado programas y estrategias relevantes. También ha participado activamente en campañas, programas de difusión y en debates públicos en los que se ponen en juego aspectos esenciales de la cultura democrática y, dentro de ese marco, ha impulsado una producción editorial significativa. A partir de diversas intervenciones, estudios e informes especiales, la CDHDF ha contribuido a mostrar que las violaciones a los derechos humanos en el D.F. no provienen solamente de funcionarios abusivos, sino también de reglas inapropiadas y de capacidades precarias por parte del Estado. Además, a través de diversas estrategias y actividades, la CDHDF ha defendido la compatibilidad de la seguridad pública con los derechos humanos, ha insistido en fortalecer la equidad de género, ha realizado aportaciones a una cultura de protección al medio ambiente, se ha manifestado a favor de la diversidad sexual, de los derechos de asociación y de expresión y ha llamado a proteger la labor de los defensores de los derechos humanos –entre otros. Destaca especialmente, en este contexto, el rol que ha desempeñado en combatir las prácticas de discriminación de todo tipo mediante convenios, campañas y el impulso a la legislación en la materia en el Distrito Federal.

El argumento de este trabajo se desarrolla en cinco partes. La primera sitúa este caso en la discusión acerca de las funciones que cumplen los organismos públicos autónomos en el fortalecimiento de la democracia. La segunda proporciona una visión general del desarrollo político de la CDHDF en perspectiva comparada. Las siguientes dos secciones analizan la evolución institucional de este

órgano durante las gestiones de los dos presidentes que ha tenido la Comisión. La última parte presenta una visión de conjunto del caso y cierra con algunas consideraciones finales.



## II. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La calidad de una democracia depende del grado en que el ejercicio y el desempeño del gobierno estén sujetos a lo que se puede denominar “rendición democrática de cuentas”.

LA CALIDAD de una democracia depende del grado en que el ejercicio y el desempeño del gobierno estén sujetos a lo que se puede denominar “rendición democrática de cuentas”. Uno de los componentes de la rendición democrática de cuentas es la medida en que las decisiones y acciones del gobierno responden efectivamente a los intereses, necesidades y perspectivas de la ciudadanía. Esto significa, por un lado, que las políticas que impulsa el gobierno deben estar orientadas por el interés público. Por otra parte, las políticas deben ser eficientes y eficaces en la provisión de servicios y bienes públicos. No basta con que la ciudadanía piense que el gobierno tiene buenas intenciones; es necesario que las políticas se traduzcan en los resultados esperados.

Un segundo componente de la rendición de cuentas democrática lo constituyen los mecanismos de control y vigilancia del ejercicio del gobierno. La rendición de cuentas busca que el comportamiento de los representantes políticos, funcionarios estatales y agentes partidistas sea responsable, públicamente motivado y respetuoso de las libertades y derechos ciudadanos. No es suficiente con que el gobierno promueva políticas que beneficien a la ciudadanía; además, es necesario que durante el proceso no extraiga rentas indebidas. También se debe cuidar que no se cometan arbitrariedades o abusos injustificados contra ciudadanos o grupos sociales específicos. En otras palabras, es preciso vigilar que la función pública no se corrompa y que no se convierta en una tiranía en nombre del pueblo.

Para fortalecer las dos dimensiones del *accountability* democrático se requiere la combinación de diversos factores: una sociedad civil plural y vibrante, una esfera pública contestataria y un sistema de partidos representativo y competitivo que promuevan un desempeño responsable y eficaz por parte del gobierno. La separación de poderes, los pesos y contrapesos, un sistema

independiente de procuración de justicia, así como diversas instancias de vigilancia y control son elementos que coadyuvan a fortalecer la rendición de cuentas y el Estado de derecho.

En esta dirección, los Organismos Públicos Autónomos (OPA) son instituciones que tienen como propósito fortalecer la rendición democrática de cuentas.<sup>5</sup> Por un lado, los OPA abren espacios de conducción de la política pública que quedan relativamente protegidos de la “politización” que las contiendas electorales imprimen a los temas de interés público (Pettit 2004). De esta forma contribuyen a que ciertas políticas sean transparentes, eficaces y, digamos, “despolitizadas”. Esta es una labor que, para el caso mexicano, desempeñarían, por ejemplo, el Banco de México o el Instituto Federal Electoral. Por otra parte, los OPA también pueden fungir como agentes de control y supervisión en distintas áreas y niveles de la política pública—como se esperaría que fuera el caso de la Auditoría Superior de la Federación o de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Desde luego, un mismo OPA puede cumplir con ambas funciones.

Para muchos, el carácter autónomo de los OPAs es la característica que les permite desempeñarse como contrapesos efectivos en el ejercicio de la función pública. Otras visiones son más escépticas. Es conocida la tesis de Moreno, Crisp y Shugart (2003) de que los OPAs en América Latina tienen una limitación de origen: lo que pretenden remediar solamente puede lograrlo un sistema electoral que permita premiar y castigar efectivamente a los gobiernos; mientras no se ataque el problema de fondo, lo demás son soluciones inadecuadas. La crítica de Moreno et al., no es del todo desacertada. Los OPAs no pueden reemplazar una reforma estructural del sistema electoral que haga de las elecciones mecanismos efectivos de sanción. Sin embargo, es demasiado simplista reducir la rendición democrática de cuentas a su dimensión electoral.

La crítica de Moreno y sus colaboradores (2003:82) también se dirige en contra de la creencia de que los OPAs podrán remediar

Los Organismos Públicos Autónomos (OPA) son instituciones que tienen como propósito fortalecer la rendición democrática de cuentas.



La protección y defensa de los derechos humanos es uno de los campos en los que la relevancia de los organismos públicos autónomos es decisiva.

el mal funcionamiento de otros mecanismos de control político, como la separación de poderes o la eficacia del sistema de procuración de justicia. Si bien la creación de diversos tipos de OPAs e instituciones semejantes tiene lugar en escenarios donde los mecanismos horizontales y verticales de *accountability* no funcionan del todo bien, el propósito no es que hagan las veces de reemplazos funcionales. El rol que deben cumplir es el de generar dinámicas que incidan en el fortalecimiento del Estado de derecho. Si funcionan como contrapesos efectivos, los OPAs pueden inducir el cambio institucional en ámbitos distintos al suyo propio. Conjuntamente, pueden constituirse como espacios públicos formales que generen aprendizajes democráticos y que difundan una cultura pública distinta a la del autoritarismo y la discrecionalidad política.

La protección y defensa de los derechos humanos es uno de los campos en los que la relevancia de los organismos públicos autónomos es decisiva. Las defensorías públicas de los derechos humanos pueden influir en darle a la relación del Estado con la ciudadanía su significado pleno. En un sistema democrático el Estado no interactúa con súbditos ni con clientes, sino con ciudadanos. Al hacer valer los derechos que tiene cada persona en su relación con la administración estatal y con el sistema político, no se está implorando por una graciosa concesión— como muchas personas suelen creer, incluidos políticos, burócratas y ciudadanos. Antes bien, se están haciendo valer los principios de igualdad jurídica y moral de los individuos, de los que proviene la autorización para el ejercicio legítimo del poder estatal.

Desde esta perspectiva, una política de derechos humanos promovida por un organismo público autónomo no puede limitarse a atender casos vinculados con una provisión inadecuada del servicio público o con casos de ejercicio indebido de la autoridad. La política de un organismo público de derechos humanos debe conducirse con una concepción robusta del significado de los derechos humanos para las políticas públicas

de un Estado democrático. Esto supone, por un lado, que la administración estatal en su conjunto y las políticas públicas que impulsa el gobierno estén apegadas a los derechos humanos. Por obvio que parezca, una política que tenga como destinatarios a los miembros de una comunidad democrática no puede descuidar la integridad civil, política y cultural de las personas, ni el ambiente donde se desenvuelven.

Por otro lado, un organismo público de derechos humanos puede adoptar un rol protagónico en la difusión de una cultura pública de la democracia y los derechos humanos. Si cada individuo reconociera, de forma innata, el significado de los derechos humanos no habría necesidad de que se asumiera como un sujeto de derechos. Como no sucede así, es necesario que existan condiciones para que haya un aprendizaje de los valores públicos que sustentan la convivencia en un Estado democrático de derecho. Los organismos públicos de derechos humanos también pueden colaborar con esta tarea.

Una tercera función que pueden desempeñar los organismos públicos de defensa de los derechos humanos suele pasar desapercibida, a pesar de su carácter fundamental. En especial en sociedades atravesadas por fuertes desigualdades socioeconómicas y culturales, con una arraigada tradición autoritaria, la igualdad ante la ley es muchas veces un precepto abstracto y vacío. En este tipo de sociedades, la seguridad jurídica y los servicios públicos son bienes que se distribuyen en función del poder económico y del estatus de las personas. Quienes carecen de recursos y capacidades, o quienes tienen convicciones y estilos de vida particulares, son especialmente vulnerables a los abusos y arbitrariedades de otras personas, en general, y de quienes deberían darles un trato equitativo al ejercer una función pública, en particular. Los organismos públicos de defensa de los derechos humanos pueden reivindicar los derechos de las personas y grupos sociales que son sistemáticamente denigrados. Esta función la pueden realizar en un plano general, promoviendo campañas de sensibilización y realizando propuestas de reformas legislativas,

Si cada individuo reconociera, de forma innata, el significado de los derechos humanos no habría necesidad de que se asumiera como un sujeto de derechos.

La igualdad ante la ley es muchas veces un precepto abstracto y vacío. Los organismos públicos de defensa de los derechos humanos pueden reivindicar los derechos de las personas y grupos sociales que son sistemáticamente denigrados.



pero también la pueden cumplir en el día a día, caso por caso. Lo fundamental de esta labor es que no se realiza por caridad o misericordia, sino por hacer valer los derechos que son inherentes a cada persona.

## ***II.1 La evaluación del desempeño de los Organismos Públicos Autónomos***

La contribución de los organismos públicos autónomos al fortalecimiento de la rendición de cuentas democrática puede ser decisiva. Pero los OPA pueden ser también parte del decorado de un gobierno que se resiste a castigar los abusos de parte de la autoridad. ¿Qué es lo que hace que un organismo público autónomo funcione, efectivamente, como una instancia de control y *accountability*? Esta pregunta remite a otra más, ¿cómo evaluar el desempeño de los OPA? Si se pretende explicar por qué un OPA ha cumplido, en mayor o menor medida, con su mandato institucional, es necesario, previamente, proporcionar un indicador de su desempeño.

La evaluación de la actuación de los OPA ha despertado el interés de diversos analistas. Una de las propuestas más acabadas es la desarrollada por John Ackerman (2006). Ackerman analiza el desempeño de los OPA en función de dos variables: la “autonomía empoderada” y el “desarrollo político”. La autonomía empoderada se refiere a dos aspectos: por una parte, el grado de delegación institucional que hace posible que un organismo público pueda cumplir con eficacia y vigor el propósito para el que fue creado; por otro, la calidad e intensidad del debate público que da origen a un organismo determinado. La autonomía empoderada habla de la legitimidad y la fortaleza institucional con la que cuenta un OPA. El desarrollo político, por su parte, se refiere a tres aspectos sustantivos del OPA: el empuje con el que persigue su mandato, la legitimidad con la que cuenta y el grado en que consigue ampliar sus propias facultades. Con base en estas variables, Ackerman analiza la evolución de la Comisión

La autonomía empoderada habla de la legitimidad y la fortaleza institucional con la que cuenta un OPA.

Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y la Auditoría Superior de la Federación en México.

La propuesta analítica de Ackerman permite identificar con claridad las múltiples dimensiones del desempeño de los OPAs. El esquema analítico que emplearé en este trabajo sigue en lo general dicha propuesta, aunque es más simple en varios aspectos. A fin de proporcionar, de entrada, una caracterización más general de las comisiones locales de derechos humanos, me concentraré en una variable semejante a la que Ackerman denomina “desarrollo político” y que yo llamo “desempeño institucional”. Defino como desempeño institucional de un OPA los resultados que ha obtenido en la consecución de los fines para los cuales fue creado. Para hacer una valoración de este desempeño son relevantes dos dimensiones: el desarrollo organizacional de la propia institución y las características sustantivas del desempeño que ha mostrado.

El desarrollo de un OPA es la dimensión en la que se observan sus atribuciones normativas y el grado de institucionalización de sus procesos internos. Si se trata, como es el caso, de un organismo autónomo, es relevante conocer cómo se constituye jurídicamente esa autonomía, cómo se traduce tal autonomía en reglamentos y procedimientos de organización interna y cómo se constituye un entramado institucional encaminado a fortalecer la eficiencia y la eficacia de la organización. Del otro lado se encuentra la dimensión que se refiere a los resultados sustantivos obtenidos por el OPA. Aquí cabe preguntarse por la legitimidad pública del organismo, sus niveles de eficacia y la calidad de los resultados que ha producido.

Observar con precisión ambas dimensiones —el desarrollo institucional y el desempeño efectivo del OPA— requiere de múltiples indicadores. Idealmente sería deseable tener medidas precisas de los atributos de las dimensiones del desempeño institucional. Así sería posible hacer comparaciones finas o aplicar pruebas estadísticas rigurosas. Sin embargo, tales medidas son difíciles de obtener o simplemente no existen —por ejemplo,

El desarrollo de un OPA es la dimensión en la que se observan sus atribuciones normativas y el grado de institucionalización de sus procesos internos.



hay pocas encuestas de opinión pública en las que se pregunte por la confianza que se tiene en comisiones locales de derechos humanos. Entretanto, una tipología puede ser de utilidad. Una tipología permite que OPAs que parecen muy semejantes en el papel puedan ser diferenciados unos de otros. La Tabla 1 muestra los criterios empleados para distinguir los tipos de OPA. Los tipos surgen del cruce de las dos dimensiones que son relevantes para este análisis: el desarrollo institucional y el desempeño sustantivo del OPA.

De acuerdo con la Tabla 1, el tipo I es el prototipo ideal. Se trata de un OPA que cuenta con una estructura institucional apropiada para llevar a cabo sus responsabilidades con eficacia y que, al mismo tiempo, sus acciones han sido vigorosas y decididas en ese sentido. En el conjunto de comisiones estatales de derechos humanos, este tipo parece estar poco representado. Nos encontramos con un caso del tipo III cuando el OPA tiene poca consolidación institucional, pero hay evidencia de que ha cumplido efectivamente con el mandato que le dio origen. Es el caso de una comisión estatal de derechos humanos que, contando con pocos recursos y poco personal, o con pocas atribuciones formales de autonomía, consigue, no obstante, desempeñar un rol protagónico en la promoción y defensa de los derechos humanos.

Los tipos II y IV representan OPAs que, al momento de cumplir efectivamente con su función, su desempeño ha sido más bien mediocre. Puede darse el caso de que, como en el tipo II, sea una comisión estatal de derechos humanos que ha tenido una presencia en la esfera pública que va de gris a oscura, dependiendo de qué tan ineficaz e indolente haya sido su actuación. Lo desafortunado del caso es que cuenta con los recursos para haber realizado un mejor papel. Que no lo haya hecho puede deberse a que sus órganos directivos han sido sometidos, en la práctica, a los intereses de las políticas de la opacidad; o, en el peor de los casos, a que los ocupantes de las posiciones de responsabilidad han sido cómplices deliberados

de los intereses de los gobernantes. Algo semejante ocurre con los OPAs que pertenecen a la categoría IV. Tratándose de una comisión de derechos humanos, resulta que está débilmente respaldada por la normatividad y que cuenta con pocos recursos institucionales. Su función es menos que decorativa. No puede hacer mucho, no tiene con qué, ni tampoco ha demostrado que tiene la voluntad de hacerlo.

Tabla 1. Tipología del desempeño institucional de los Organismos Públicos Autónomos: las Comisiones Estatales de Derechos Humanos

Desarrollo institucional	Desempeño sustantivo	
	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>
<i>Mayor</i>	Tipo I	Tipo II
<i>Menor</i>	Tipo III	Tipo IV

## ***II.2 Una aproximación inicial a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)***

Con base en el marco propuesto en la Tabla 1 sería deseable clasificar a las comisiones estatales de derechos humanos en México. De esta manera podría tenerse una visión de conjunto de su desempeño y se podrían buscar las causas de tales resultados. Intuitivamente se puede afirmar que la mayoría de las comisiones estatales son casos de los tipos II y IV. Por ejemplo, después de la gestión de Guadalupe Morfín, la comisión estatal de derechos humanos de Jalisco pasó a convertirse en un caso del tipo II. Algo parecido acontece con la comisión de derechos humanos de Veracruz, que podría ubicarse en la categoría IV. Desde luego, la siguiente cuestión es: ¿a qué tipo pertenece la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal? La Tabla 2 proporciona una respuesta inicial. La CDHDF es el caso de una OPA que se ha venido consolidando institucionalmente y que ha encarado la tarea de defender y promover los derechos humanos con convicción, creatividad y eficacia. Como espero mostrar más adelante, se trata de un caso paradigmático en las dos dimensiones de interés.

La CDHDF es el caso de una OPA que se ha venido consolidando institucionalmente y que ha encarado la tarea de defender y promover los derechos humanos con convicción, creatividad y eficacia.



La Tabla 2, aunque ilustrativa del tipo de desempeño institucional que ha tenido la CDHDF, proporciona todavía una visión demasiado general. Pasa por alto los momentos por los que ha atravesado dicha comisión. Sería un error dejar la impresión de que la CDHDF no ha enfrentado dificultades ni se ha transformado a lo largo de su historia. Por este motivo es necesario dividir por etapas el desarrollo de la CDHDF. La Tabla 3 pretende mostrar, todavía en un plano general, el desarrollo político de la CDHDF desde el momento de su creación.

Tabla 2. Clasificación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la tipología de los OPA.

Desarrollo institucional	Desempeño sustantivo	
	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>
<i>Mayor</i>	CDHDF (1993-2006)	
<i>Menor</i>		

En la Tabla 3, la CDHDF, durante el período de 1993 a 2001, es considerada como un caso de un organismo público autónomo tipo III. Es decir, un organismo que tiene un desempeño efectivo en la realización de su propósito institucional, pero que tiene una estructura institucional débil. En contraste, la CDHDF, en la etapa del 2001 al 2006, es considerada como un caso de un organismo público autónomo que desarrolla con vigorosidad su función, a la vez que cuenta con una estructura institucional que fortalece sus capacidades. La clasificación propuesta puede considerarse esquemática y simplificadora, pero es suficientemente ilustrativa. Permite distinguir las diferencias sustantivas entre una etapa y otra de la CDHDF. De esta manera, un criterio para distinguir a una comisión débil de una fuerte, en el plano institucional, es si cuenta con autonomía funcional y presupuestaria establecida en la ley. La CDHDF, hasta el año 2002, no contaba con esta condición. Puede decirse que, durante todo el período de Luis de la Barreda, la CDHDF era un organismo público descentralizado y, sin embargo, se desempeñó

con autonomía e independencia. El punto es certero, pero es importante considerar que el criterio de clasificación es de tipo normativo. De hecho, por esa misma razón la Comisión presidida por De la Barreda puede concebirse como un caso del Tipo III.

Tabla 3. Estimación cualitativa del desarrollo político de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Desarrollo institucional	Desempeño sustantivo	
	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>
<i>Mayor</i>	CDHDF (2001-2006)	
<i>Menor</i>	CDHDF (1993-2001)	

Con todo, otro criterio relevante para considerar que una Comisión tiene un menor desarrollo institucional es si cuenta con al menos una de las siguientes condiciones: si hay evidencia de que disponga de un programa interno de desarrollo organizacional o si se conduce con base en criterios internacionales de desempeño. Ninguna de estas condiciones está presente en la Comisión de 1993 a 2001. Es importante señalar, al respecto, que se trata de la primera fase de desarrollo político de la Comisión. Es una fase en la que se tiene que responder a múltiples desafíos a la vez: consolidar su independencia, ser eficaz, construir su legitimidad y sentar las bases de su propio desarrollo institucional. Durante el período de De la Barreda, la Comisión avanzó en el cumplimiento de los tres primeros propósitos. De ahí que su desempeño sustantivo se considere “fuerte”. Ahora bien, aunque la Comisión se condujo con profesionalismo, hay menos evidencia de que haya tenido una política de desarrollo institucional clara y efectiva.

La cuestión analítica que surge entonces es: ¿qué procesos tuvieron lugar de manera que la CDHDF pasó de ser una comisión con un desempeño sustantivo, pero con una institucionalidad poco consolidada, a una comisión fortalecida en ambas dimensiones? Al concluir la gestión de De la Barreda,



la Comisión bien pudo estancarse o entrar en un proceso involutivo. Lo que sucedió fue que, al hacerse cargo de la institución, Emilio Álvarez Icaza puso en marcha un proyecto institucional que transformó sustantivamente la estructura y la fisonomía de la CDHDF. Por las líneas de conducción institucional que la rigen, los programas que impulsa y los aprendizajes que se han obtenido, la CDHDF ha establecido nuevos estándares de desempeño que son paradigmáticos, inclusive, para otros organismos públicos autónomos. Paralelamente, la CDHDF no solamente fortalece sus propias capacidades institucionales, sino que abiertamente asume el liderazgo en la promoción del desarrollo institucional de las comisiones locales de defensa de los derechos humanos.

### III. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA CDHDF

#### III.1 La CDHDF en contexto

**L**A CDHDF INICIÓ sus actividades el 25 de octubre de 1993. El surgimiento y evolución de este organismo tuvo lugar en el contexto de un período decisivo para el cambio institucional en México. La década de los noventa fue el período en que tuvieron lugar las reformas que dan su fisonomía actual al Estado mexicano. En particular, son dos los procesos principales en los que se inscribe el desarrollo político de la Comisión. Por un lado, se encuentra la construcción del sistema nacional y local de organismos públicos de derechos humanos. Por otro, la transformación institucional del Distrito Federal que pasó de ser la sede administrativa de los poderes federales a ser una ciudad con facultades semejantes —aunque más restringidas— a las de una entidad federativa.

La década de los noventa fue el período en que tuvieron lugar las reformas que dan su fisonomía actual al Estado mexicano.

El sistema de organismos públicos de derechos humanos en México, actualmente en proceso de formación y consolidación, tiene su origen en una disposición constitucional contenida en el Artículo 102, que fue publicada el 28 de enero de 1992. En ese artículo se estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados debían establecer organismos de derechos humanos. Con esta reforma se buscaba fortalecer la legitimidad de la CNDH, definiendo mejor su estatus jurídico y ampliando su autonomía, aunque limitando, por otro lado, algunas de sus facultades (para una revisión crítica, véase Ackerman, 2005). La CNDH, es preciso recordar, fue creada en 1990 como una dependencia al interior de la Secretaría de Gobernación, con el propósito de atemperar las críticas al gobierno de Salinas de Gortari por la desatención —por decir lo menos— que había mostrado hacia los derechos humanos.

La reforma de 1992 permitió que las legislaturas locales tuvieran una plataforma constitucional para definir las



competencias de las comisiones de derechos humanos en las entidades. De esta forma, las comisiones ya existentes podían alinearse con lo dispuesto en el artículo 102, a la par que se inducía a los estados que carecían de una comisión a que la instituyeran. Entonces, a principios de los noventa se crearon la mayoría de las comisiones locales de derechos humanos en México. La del Distrito Federal, de hecho, fue una de las últimas en constituirse. Una razón de no poco peso para entender esta demora es que en el Distrito Federal no existía una legislatura ni una Constitución local en la que pudiera quedar establecida tal comisión.

El desarrollo institucional de la CDHDF está también enmarcado por la reforma política del Distrito Federal. El Distrito Federal, desde 1928 hasta 1997, se encontró en una situación política especial. Por ser sede de los Poderes de la Unión carecía de las facultades políticas de las entidades federativas. La figura que le correspondía era la de Departamento del Distrito Federal. La conducción de la ciudad estaba a cargo de un Regente, mismo que podía ser designado y removido libremente por el Presidente de la República. A su vez, las demarcaciones político-administrativas, hasta el año 2000, dependieron de delegados nombrados directamente por el Regente de la ciudad. De forma equivalente, la Asamblea de Representantes carecía de facultades significativas para emitir legislación. En otras palabras, la autonomía política de los habitantes de la capital del país estaba seriamente limitada.

El proceso de reforma ha sido lento y ha tenido lugar en medio de múltiples tensiones. Entre los años de 1993 y 1997, durante los gobiernos de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, se aprobaron una serie de reformas que respondían a las demandas de los partidos de oposición y a diversos reclamos ciudadanos. Estas reformas introdujeron las figuras del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los titulares de las Delegaciones y de la Asamblea Legislativa, todos electos de manera directa. Sin embargo, hasta la fecha, el gobierno local

de la Ciudad de México sigue teniendo menores facultades que las entidades de la República. Por ejemplo, aunque con amplias facultades legislativas, la Asamblea del Distrito Federal no puede definir políticas de seguridad pública ni de procuración de justicia, ni puede definir los montos de deuda pública que puede contraer. De hecho, no puede emitir una Constitución política propia, pues el gobierno de la ciudad está regido por el Estatuto de Gobierno, que es aprobado por el Congreso de la Unión.

No deja de ser irónico que la densidad asociativa, la pluralidad ideológica y la vitalidad de la esfera pública capitalina no se correspondan con las facultades de autogobierno que tiene la Ciudad de México. Sin embargo, el problema no es de interés puramente normativo. El gobierno local requiere de facultades e instrumentos de mayor alcance para enfrentar la magnitud de los problemas de coordinación metropolitana y desarrollo sustentable que afectan a esta ciudad. En este contexto una reforma política integral del D.F. sigue siendo una prioridad en la agenda pública de la capital (véase: Becerra Chávez, 2001; Ziccardi, 2001).

El hecho es que el desarrollo político de la CDHDF corre paralelamente con la evolución de las instituciones en el Distrito Federal. Esto significa que, desde 1993 al año 2006, el desarrollo institucional de la Comisión ha tenido lugar en el contexto de una transformación en la estructura política y administrativa del gobierno capitalino. La CDHDF debe enfrentar el reto de fortalecer su institucionalidad, de hacer un uso eficiente de los recursos con los que cuenta, de obtener resultados y de legitimarse ante la opinión pública. Simultáneamente, debe construir su autonomía en la interacción con una estructura heredada del autoritarismo priísta, que ha debido adaptarse a nuevas dinámicas sociopolíticas, pero que a la vuelta del año 2006 sigue fuertemente penetrada por una amplia variedad de intereses que conciben a la transparencia democrática como una frívola extravagancia.

El desarrollo institucional de la Comisión ha tenido lugar en el contexto de una transformación en la estructura política y administrativa del gobierno capitalino, debiendo construir su autonomía en la interacción con una estructura heredada del autoritarismo priísta.



La administración pública del Distrito Federal, luego de una década de gobierno de un partido de izquierda, sigue siendo una maquinaria de vastas dimensiones, anquilosada, ineficiente y capturada por múltiples grupos formales e informales. Uno de los ámbitos en los que se expresa con mayor intensidad la continuidad de las estructuras y prácticas propias de un sistema autoritario discrecional es precisamente el de la seguridad pública y la impartición de justicia. En este ámbito se combinan múltiples factores que hacen difícil la conducción de la acción estatal con base en los principios del Estado democrático de derecho. Las leyes y procedimientos no solamente contienen preceptos de corte autoritario, por más recientes que sean (véase la Ley de Cultura Cívica, publicada en el 2004). Además, los recursos institucionales son precarios, las condiciones de trabajo están lejos de ser óptimas y la profesionalización es deficiente. En tales circunstancias, la discrecionalidad y la informalidad de las reglas son criterios que continúan siendo eficaces para resolver los problemas del día a día. De tal modo que, las dinámicas institucionales prevalecientes siguen siendo propicias para el arraigo de la corrupción y la impunidad

Las condiciones de precariedad en las capacidades estatales no son exclusivas del ámbito de la administración y procuración de justicia, están también presentes, en mayor o menor medida, en todas las áreas del gobierno del Distrito Federal. En estas condiciones, la labor de hacer rendir cuentas al gobierno se vuelve más complicada si se consideran las dinámicas de la supervivencia política. En la lógica del juego político, antes que la rendición de cuentas democrática está el imperativo de preservar y extender el poder que se tiene sobre el aparato de gobierno. Inclusive, las coaliciones democratizadoras tienen que desarrollar estrategias para optimizar sus recursos y oportunidades políticos.

Con todo, la multiplicidad de actores e intereses que confluyen en el espacio público-político de la Ciudad de México producen estructuras de oportunidad que pueden aprovecharse para fortalecer los contrapesos institucionales. En un escenario

de actores, intereses y estructuras que se reacomodan, la CDHDF se ha posicionado como un actor relevante, con voz propia e influencia pública.

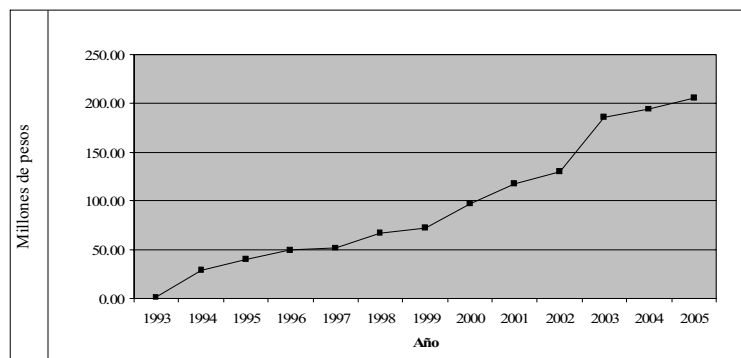
### *III.2 Una comparación ilustrativa*

Con la creación del sistema de organismos públicos de derechos humanos en México, a principios de los años noventa, cada entidad federativa estaba obligada a emitir una ley que diera origen a un órgano de defensa de los derechos humanos. El desarrollo que ha tenido cada institución creada en este marco ha sido desigual. La CDHDF representa un caso particular, pues a lo largo de los dieciséis años de existencia que reporta este estudio, se ha caracterizado por un crecimiento sostenido. Más adelante examinaré los recientes cambios normativos y reglamentarios que han fortalecido a la Comisión. En esta sección mostraré que la CDHDF se localiza en una posición sobresaliente con respecto a otros órganos locales de derechos humanos en por lo menos un rubro en particular: sus dimensiones institucionales.

Al comenzar el ejercicio de sus funciones, en 1993, la Comisión tenía un presupuesto de poco más de un millón de pesos y una planta de personal reducida. En 1994 el presupuesto se multiplicó hasta alcanzar los veintinueve millones de pesos y se autorizó a la Comisión una plantilla de 346 personas, que iría ocupándose paulatinamente. Para el año 2000, de las 346 plazas estaban ocupadas 328. En el año 2005, la plantilla laboral era de 470 plazas, habiendo sido efectivo el uso de 407 de ellas (OIPCDHDF/134/06). Por sí mismo, el que haya habido un cierto número de plazas ocupadas, no es indicativo de una evolución institucional. Pero, aunado a otros, este indicador puede servir para tener una idea de la dinámica de cambio de una institución.



Gráfico 1. Presupuesto asignado a la CDHDF por año de ejercicio



Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de información OIPCDHDF/134/06 realizada a la CDHDF por el autor.

El presupuesto asignado anualmente a la Comisión es un indicador simple de su evolución institucional. El Gráfico 1 muestra —aunque sin ajustar por la inflación— que los ingresos anuales provenientes del presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa para la CDHDF se fueron incrementando sostenidamente. De 1994 a 1997 el presupuesto que se le asignó a la comisión fue constante, con una tendencia a la alza. De 1999 al 2002 se observa una tendencia claramente más pronunciada de incremento en el ingreso anual. Del 2003 al 2004, como se ve en el Gráfico 1, hubo un salto notorio, que se mantuvo hasta el 2005, cuando recibió doscientos cinco millones de pesos.

Para tener una idea más precisa de las dimensiones que tiene la CDHDF en función de los recursos que recibe anualmente, es necesario compararla con otros organismos públicos autónomos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por ejemplo, recibió en el 2005 poco más de setecientos millones de pesos. Una cantidad parecida —cerca de setecientos diez millones— fue la que administró el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en los años de 2004 y 2005. En el 2003, año de elecciones

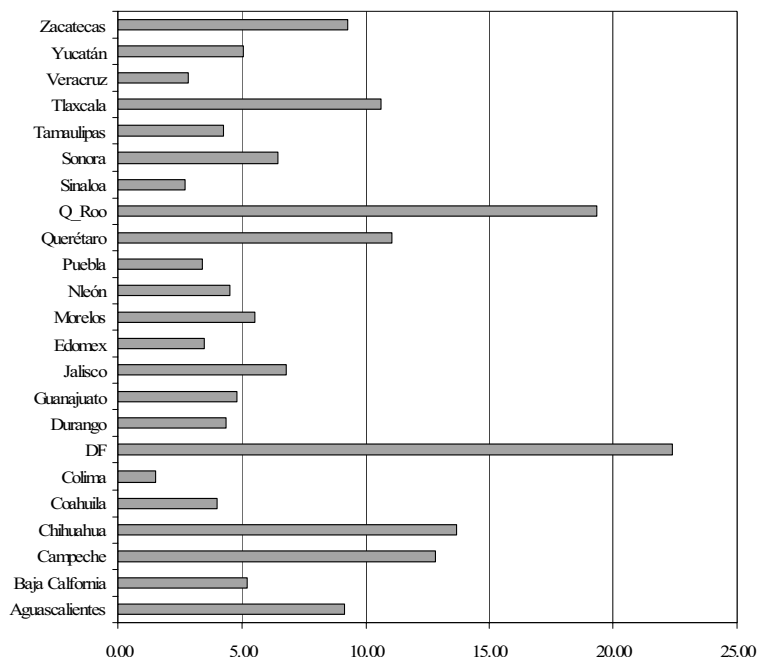
locales el IEEDF hizo uso de una cantidad superior: 1,278, 956, 057 (Gobierno del Distrito Federal, *Cuenta Pública 1999-2005*). Entonces, en relación con los ingresos de la CNDH y el IEDF, los de la CDHDF son comparativamente menores.

Una comparación más acertada en cuanto a los ingresos presupuestales de la CDHDF tendría que ser, por otro lado, con sus contrapartes en las entidades federativas. Desde esta perspectiva, las proporciones se invierten. La CDHDF es, por mucho, la comisión local de derechos humanos que más presupuesto ejerce. Sin contar a la comisión del Distrito Federal, las comisiones estatales que más recursos reciben son la del Estado de México y la del estado de Jalisco. En ambos casos, el presupuesto asignado para el 2005 fue cercano a los cincuenta millones de pesos; es decir, cerca de una cuarta parte de lo que ejerció la CDHDF ese mismo año. Aún así, el presupuesto de las comisiones estatales del Estado de México y de Jalisco equivale al doble, o poco más del doble, de lo que ejercen otras comisiones locales. Guanajuato, Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz son algunas de las que cuentan con un presupuesto que ronda los veinte millones de pesos. El resto está por debajo de esa cantidad.

Ahora bien, una comparación directa de los montos netos de presupuesto que ejercen las comisiones locales no es del todo adecuada. Las entidades federativas son distintas en muchos aspectos. Uno de los principales es la cantidad de recursos monetarios que tiene cada una a su disposición. A fin de hacer una comparación más precisa se ha realizado una ponderación del presupuesto que ejerce una comisión local por la cantidad de habitantes que hay en la entidad federativa de interés. Esta medida nos proporciona un indicador indirecto del “tamaño” o las “dimensiones” de las comisiones estatales de derechos humanos.



Gráfico 2. Comparativo del tamaño de las comisiones estatales de Derechos Humanos (2005)



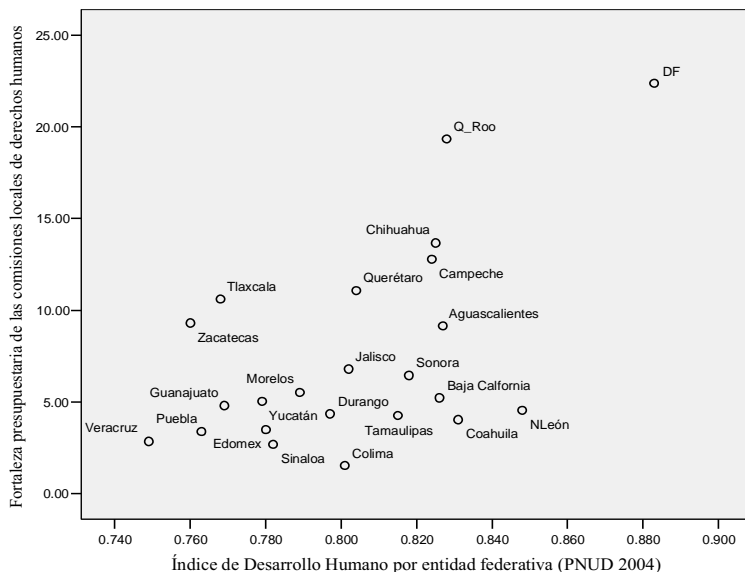
Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en los portales electrónicos de las comisiones estatales de derechos humanos en septiembre de 2006 e INEGI, 2º *Conteo de Población y Vivienda*, 2005.

El Gráfico 2 muestra el peso relativo que tienen las comisiones locales a partir de este indicador.<sup>6</sup> Puede verse, en primer lugar, que la comisión “más grande” es la CDHDF. Le sigue de cerca la de Quintana Roo —valdría la pena estudiar con más detenimiento este caso. Luego viene una serie de comisiones de “tamaño mediano”: Zacatecas, Tlaxcala, Querétaro, Chihuahua, Campeche, y Aguascalientes. Enseguida, están las “pequeñas”, entre ellas encontramos a la comisión del Estado de México, a la de Jalisco y a la de Nuevo León, tres estados económicamente dinámicos que tienen, no obstante, comisiones semejantes a las de Yucatán, Veracruz, Puebla o Guanajuato, por mencionar a algunas entidades. Entonces, lo que se ve en el Gráfico 2, es que, por un lado, la CDHDF es efectivamente “más

grande” que las otras comisiones locales; y por el otro, que las entidades federativas más desarrolladas no necesariamente tienen comisiones “fuertes” —uno se pregunta si es por que no hacen falta.

Adicionalmente, el Gráfico 3 presenta una comparación que intenta controlar el efecto del nivel de desarrollo de las entidades en el tamaño de las comisiones locales de derechos humanos. Para realizar este cuadro he empleado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) por entidad federativa en el año 2004 (PNUD, 2005).<sup>7</sup>

Gráfico 3. Tamaño de las comisiones estatales de derechos humanos por Índice de Desarrollo Humano de las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con base en Gráfico 2 y PNUD (2005)

El Gráfico 3 muestra la relación que hay entre el “tamaño” de las comisiones locales de derechos humanos y el nivel de desarrollo humano en las entidades federativas. Puede verse que existe un grupo numeroso de comisiones que, a pesar de estar radicadas en entidades con distintos niveles de desarrollo humano,



tienen un peso similar. Así, llama la atención, por ejemplo, que la comisión de derechos humanos de Veracruz, la entidad con un nivel más bajo en el índice de desarrollo humano en el grupo de análisis, tenga dimensiones semejantes a las de la comisión de Nuevo León, una de las entidades con un nivel de desarrollo humano más alto. En este grupo también se encuentran las comisiones de Colima, Jalisco, Coahuila, Sinaloa, Baja California, Sonora, Yucatán, Morelos y Guanajuato, entre otras. Esto sería indicativo de que el nivel de desarrollo humano de una entidad federativa no está asociado con el tamaño de la comisión local de derechos humanos. Esta evidencia es mínima y fragmentaria como para sacar conclusiones. Pero deja ver que es necesario indagar con mayor detenimiento en las circunstancias sociales y políticas en las que se inserta el desarrollo institucional de cada una de esas comisiones.

Por otra parte, el Gráfico 3 también señala que existen comisiones locales como las de Querétaro, Campeche, Chihuahua, Quintana Roo y el Distrito Federal en las que sí parece haber una asociación entre el tamaño de la comisión y el nivel de desarrollo humano de la entidad a la que pertenecen. En cualquier caso, el punto a resaltar es el siguiente: la posición de la CDHDF en este conjunto de indicadores es sobresaliente. Esto se debe, por una parte, a que se localiza en la zona metropolitana con mayor desarrollo humano del país; y por otra, a que, en relación con la población que es destinataria de sus servicios, es la comisión local más fuerte en términos presupuestarios. Ninguno de estos dos aspectos tendría que estar necesariamente vinculado con el desempeño institucional de la CDHDF. Es decir, la cantidad de recursos que recibe un órgano público no es determinante de la calidad de su desempeño. Sin embargo, estos datos motivarían, por sí mismos, el análisis de esta comisión. Como se verá en las siguientes secciones, el desempeño de la CDHDF es congruente con la posición que ocupa en el Cuadro 3, y se explicará, fundamentalmente, por la iniciativa que la propia Comisión ha adoptado en materia de desarrollo institucional.

### *III.3 Integración de la CDHDF*

La estructura institucional de las comisiones locales de derechos humanos es similar. La mayoría, si no es que todas, incluyen las figuras del presidente, el consejo, los visitadores — que son los que llevan cabo las investigaciones y el procesamiento de los casos— y el personal técnico administrativo. En este aspecto, también la CDHDF está integrada por un(a) Presidente, que ejercerá sus funciones durante cuatro años, con opción a reelegirse por una sola ocasión, un Consejo compuesto de diez miembros, los Visitadores Generales y el personal profesional, técnico y administrativo, que está a cargo de la operación regular de la institución. Lo que le da un carácter distintivo a los órganos de dirección de la CDHDF —a los presidentes y al Consejo— es que han impulsado decisivamente el desarrollo político de esta institución.

Se pueden distinguir dos fases de desarrollo institucional en la CDHDF. La primera corresponde a la administración de Luis de la Barrera Solórzano, quien estuvo a cargo de la comisión durante dos períodos: 1993-1997 y 1997-2001. Durante este tiempo, estuvieron a cargo del gobierno de la ciudad tres regentes de origen priísta —Manuel Camacho Solís, Manuel Aguilera y Óscar Espinosa Villarreal— y tres jefes de gobierno surgidos del PRD: Cuauhtémoc Cárdenas, Rosario Robles y Andrés Manuel López Obrador. La segunda fase corresponde a la administración del Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria, que fue designado como titular de la comisión en el 2001 y ratificado en 2005. Durante este período ocuparon la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador y Alejandro Encinas. Este último, al igual que Rosario Robles algunos años antes, ocupó el cargo cuando el titular electo lo dejó para contender por la presidencia de la república. La gestión de Álvarez Icaza, además, correrá paralela hasta el año 2009, a la de Marcelo Ebrard Casaubon, perredista electo a la Jefatura de Gobierno del DF para el período de 2006 al 2012.



El primer Ombudsman de la ciudad, Luis de la Barreda, asumió la responsabilidad de promover condiciones justas y dignas en los penales federales, poniendo especial empeño en la denuncia y en el combate de las prácticas de tortura.

El primer *Ombudsman* de la ciudad, Luis de la Barreda, nacido en 1950, es licenciado y doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuando fue propuesto para ocupar la dirección de la CDHDF, tenía a su favor una destacada trayectoria académica en el área del derecho penal. Poseedor de una vasta cultura humanística, había escrito varios libros y artículos especializados, había impartido cátedra en diversos centros universitarios y había sido director de Docencia del Instituto de Ciencias Penales, de 1990 a 1991. A la par, había mostrado ya su compromiso con la defensa de los derechos humanos. De la Barreda es miembro fundador de la Academia Mexicana de los Derechos Humanos y, de 1991 a 1993, a solicitud de Jorge Carpizo, ocupó el cargo de Visitador General Penitenciario de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Durante su estancia en la CNDH, De la Barreda asumió la responsabilidad de promover condiciones justas y dignas en los penales federales, poniendo especial empeño en la denuncia y en el combate de las prácticas de tortura.

La iniciativa presidencial de promover a Luis de la Barreda como primer Ombudsman capitalino, por su trayectoria profesional y autoridad moral, fue bien recibida por diversos sectores de la opinión pública (“sonaron” además los nombres de otras destacadas personalidades: Sergio Aguayo, Miguel Sarre y Amalia García). No obstante, hubo dos opiniones divergentes. Sergio Aguayo manifestó su inconformidad con el procedimiento de nominación del ombudsman <sup>8</sup>, que hacía depender la elección, de manera abrumadora, de la voluntad del Presidente Salinas de Gortari. El PRD se hizo eco de esta posición y se opuso al proceso en general por su carácter “antidemocrático”. Pero, la oposición abierta a la candidatura de De la Barreda provino de grupos como ProVida y del Partido Acción Nacional (PAN). De la Barreda había escrito un libro a favor de la despenalización del aborto. Para los representantes de esa agrupación social y para algunos de los panistas, tal postura era irreconciliable con las responsabilidades del Ombudsman. De la Barreda no modificó

su posición, pero se comprometió ante una comisión de representantes en la Asamblea del Distrito Federal, a no promover una iniciativa que dividiera a la sociedad (De la Barreda, 1997:26).

En el debate público, los argumentos que resaltaban la competencia profesional y la probidad moral de Luis de la Barreda como criterios para apoyar su nombramiento a la titularidad de la CDHDF prevalecieron al final. Así, el 28 de septiembre de 1993, el pleno de la Asamblea de Representantes aprobó el nombramiento de De la Barreda (*La Jornada*, 29 de septiembre de 1993), con 53 votos a favor, seis en contra y cinco abstenciones —los votos en contra y las abstenciones provinieron del PAN, cuyos legisladores titubeaban ante las convicciones de De la Barreda.

Cuatro años después, el 29 de septiembre de 1997, De la Barreda fue ratificado por unanimidad como titular de la CDHDF por el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La ratificación tuvo lugar a iniciativa del Presidente Zedillo, tuvo el visto bueno del Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, y contó con el apoyo de diversas organizaciones sociales y agrupaciones profesionales.

Al concluir el segundo período de la gestión de De la Barreda, el nombramiento del nuevo Ombudsman ya no dependió de una propuesta del Presidente ni del Jefe de Gobierno. La instancia a la que correspondió iniciar y definir el proceso fue la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con tal propósito, durante los meses de julio, agosto y septiembre del año 2001 se puso en marcha un proceso de escrutinio para seleccionar al siguiente responsable de la CDHDF. La Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa (CDHALDF) realizó diversas consultas y eventos públicos para identificar las tareas y el perfil que debía tener el nuevo Ombudsman. Al inicio del mes de agosto, se hizo pública la convocatoria para el registro de aspirantes a la titularidad de la comisión. Se recibieron 49 propuestas realizadas por organizaciones sociales, instituciones



y particulares. Luego de una primera fase del proceso de auscultación, quedaron nueve aspirantes finalistas: Emilio Álvarez Icaza Longoria, Ignacio Carrillo Prieto, Margarita Guerra y Tejeda, Leoncio Lara Sáenz, María Angélica Luna Parra, Juan Martínez Veloz, María Engracia del Carmen Rodríguez Moroleón, Ricardo Rueda de León y Miguel Sarre Íñiguez. De estos contendientes surgió la terna final, conformada por Emilio Álvarez Icaza Longoria, Ignacio Carrillo Prieto y Miguel Sarre Íñiguez.

La elaboración del dictamen que propondría al pleno a uno de los tres aspirantes no fue sencilla. Además de revisar los criterios establecidos en la convocatoria —experiencia profesional, experiencia académica, experiencia en el ámbito de los derechos humanos, fama pública y demás—, había que establecer un consenso entre las distintas fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa.

Un factor decisivo en el nombramiento de Álvarez Icaza como presidente de la CDHDF fue el intenso proceso de cabildeo y de manifestación de apoyo a su candidatura, llevado a cabo por una amplia gama de organizaciones sociales, personalidades y redes ciudadanas. La candidatura de Emilio Álvarez Icaza aglutinó a diversas agrupaciones de derechos humanos y a un amplio conjunto de redes sociales con propósitos diversos, que van desde el desarrollo comunitario hasta la reivindicación de derechos. Los ejes articuladores del apoyo a su candidatura eran, precisamente, su visión a favor de la ciudadanización y profesionalización de los organismos públicos, así como su trayectoria y sus vínculos con la sociedad civil.

Al momento de contender por la presidencia de la CDHDF, Álvarez Icaza se desempeñaba como consejero del IEDF —uno de los organismos públicos autónomos de mayor relevancia en la capital. En 1999 había sido nombrado para ejercer ese cargo por la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Previamente, además de su experiencia en el campo académico —sociólogo de formación, con un posgrado en la Facultad Latinoamericana

Un factor decisivo en el nombramiento de Álvarez Icaza como presidente de la CDHDF fue el intenso proceso de cabildeo y de manifestación de apoyo a su candidatura, llevado a cabo por una amplia gama de organizaciones sociales, personalidades y redes ciudadanas.

de Ciencias Sociales, investigador y docente en la Universidad Iberoamericana— había desarrollado una trayectoria en el campo de la sociedad civil. De 1990 hasta 1999, cuando fue electo consejero electoral en el IEDF, era miembro y director general del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), una organización social prodemocrática.

Por su trayectoria en Cencos, Emilio Álvarez Icaza mantenía fuertes lazos con diversos actores y organizaciones sociales. Especialmente, con actores y organizaciones vinculadas al desarrollo comunitario, a los derechos humanos y a la ciudadanía de la política. Estas organizaciones compartían la visión de que la democratización del Estado no podía quedar monopolizada por los partidos políticos. De ahí la posibilidad de articular una red de apoyo a la candidatura de Álvarez Icaza. De ahí, también, la importancia que adquieren en la gestión del segundo presidente de la CDHDF los temas de la autonomía, la ciudadanía, la profesionalización de las instancias estatales, la cooperación internacional y la construcción de redes sociales e interinstitucionales.

Así, el 28 de septiembre del 2001, luego de un intenso proceso de negociación entre los partidos políticos, la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa comunicó al pleno que el resultado de la votación en dicha comisión había sido de ocho votos a favor de Emilio Álvarez Icaza, un voto a favor de Ignacio Carrillo Prieto y una abstención. Al concluir un proceso de debate, el nombramiento de Emilio Álvarez Icaza fue ratificado por el pleno de la Asamblea el 28 de septiembre del 2001 con 55 votos a favor, ninguno en contra y sin abstenciones. El nuevo titular de la CDHDF asumió el cargo con el respaldo unánime de la Asamblea.

Cuatro años después, en el año 2005, al igual que sucedió en el caso de Luis de la Barreda, Emilio Álvarez Icaza fue ratificado por unanimidad por la Asamblea Legislativa para un segundo período al frente de la CDHDF, con un amplio respaldo por



parte de la opinión pública y de diversas organizaciones sociales. El proceso, con todo, pudo haber sido menos fluido. El gobierno perredista había resentido el comportamiento autónomo de la CDHDF en varias ocasiones —llegando a recordarle a su titular que “el D.F. no es Noruega”, como alusión a que tenía que ser más “cooperativo” con el gobierno de la ciudad. Sin embargo, no llegó a formarse una coalición opositora a la ratificación de Álvarez Icaza debido a que quienes podían estar interesados tenían otras prioridades. Para Andrés Manuel López Obrador era más importante contender por la presidencia de México, y para el entonces secretario de gobierno, Alejandro Encinas, asegurar su nombramiento como gobernante interino.

En el desarrollo político de la CDHDF, además del rol que han cumplido sus presidentes, es preciso destacar el rol del Consejo. A diferencia de otras instituciones en las que los consejos cumplen una función más bien decorativa, el Consejo de la CDHDF ha sido un órgano que ha tenido una participación activa y comprometida en la orientación y definición de las políticas de la CDHDF.

Originalmente, los diez miembros del Consejo eran nombrados por el Congreso de la Unión. Con posterioridad a las reformas de 1997, la Asamblea Legislativa del D.F., a través de una convocatoria pública, resultó la responsable de designar a los consejeros. De acuerdo con la ley de la CDHDF, reformada y aprobada en 2003, los consejeros podrán ejercer su cargo, de carácter honorario, hasta cinco años, a menos que sean reelectos para un segundo período inmediato (Artículo 11). Cada año será necesario sustituir a los consejeros (as) de mayor antigüedad. La misma ley, además, contribuye a darle mayor presencia al Consejo en la conducción de la Comisión, pues de entrada establece previsiones para asegurar la equidad en la representación de género a su interior. A la par que mantiene la disposición de que al menos siete de los miembros del Consejo no deberán ejercer algún cargo o función como servidor público, establece que el Consejo en su conjunto no podrá estar compuesto por más del 60% de personas del mismo sexo.

El Consejo de la CDHDF ha sido un órgano que ha tenido una participación activa y comprometida en la orientación y definición de las políticas de la CDHDF.

La ley del 2003 conserva la prescripción contenida en la ley de 1993, referente a que el Consejo debe reunirse una vez al mes en sesiones ordinarias y en sesiones extraordinarias cuando sea necesario. La legislación, además, puntualiza diversos aspectos relativos al procedimiento de las reuniones y de las condiciones necesarias para adoptar decisiones vinculantes. Cabe añadir que la nueva normatividad le otorga al Consejo nuevas facultades, como la de aprobar el presupuesto de egresos de la Comisión y la de hacer propuestas de acciones y medidas al Presidente “que sirvan para una mejor observancia y tutela de los Derechos Humanos en el Distrito Federal”. Los consejeros y consejeras de la Comisión han sabido ejercer sus facultades y ampliarlas. De hecho, los integrantes del consejo de la CDHDF, en representación de la Comisión, han tenido una continua e importante presencia pública.

La Tabla 4 muestra a quienes han sido miembros del Consejo entre 1993 y 2005. Cada uno de los integrantes del Consejo ha presentado, a lo largo de su trayectoria profesional, un fuerte compromiso con el desarrollo de una cultura pública democrática en el país, apegada a la legalidad, abierta a la pluralidad y a la inclusión. Como puede verse, los integrantes del Consejo han sido figuras ampliamente reconocidas por su desempeño en diversos campos profesionales: la abogacía, las artes y las humanidades, la academia y el asociativismo cívico.



Tabla 4. Integrantes del Consejo de la CDHDF 1993-2005

1994	1995	1996	1997
Néstor de Buen Lozano Miguel Concha Malo Rolando Cordera Amalia García Medina Olga Islas de González Mariscal Sylvia Hernández Carlos Llano Cifuentes Ángeles Mastretta Carlos Monsiváis Luis Rubio	Néstor de Buen Lozano Miguel Concha Malo Rolando Cordera Amalia García Medina Olga Islas de González Mariscal Soledad Loaeza Tovar Carlos Llano Cifuentes Ángeles Mastretta Carlos Monsiváis Luis Rubio	Néstor de Buen Lozano Miguel Concha Malo Rolando Cordera Amalia García Medina Olga Islas de González Mariscal Soledad Loaeza Tovar Carlos Llano Cifuentes Ángeles Mastretta Cristina Pacheco Luis Rubio	Néstor de Buen Lozano Miguel Concha Malo Rolando Cordera Amalia García Medina Olga Islas de González Mariscal Soledad Loaeza Tovar Carlos Llano Cifuentes Ángeles Mastretta Cristina Pacheco Luis Rubio
1998	1999	2000	2001
Néstor de Buen Lozano Miguel Concha Malo Rolando Cordera Amalia García Medina Olga Islas de González Mariscal Soledad Loaeza Tovar Carlos Llano Cifuentes Ángeles Mastretta Cristina Pacheco Luis Rubio	Néstor de Buen Lozano Miguel Concha Malo Rolando Cordera Amalia García Medina Olga Islas de González Mariscal Soledad Loaeza Tovar Carlos Llano Cifuentes Ángeles Mastretta Cristina Pacheco Luis Rubio	Néstor de Buen Lozano Miguel Concha Malo Rolando Cordera Amalia García Medina Olga Islas de González Mariscal Soledad Loaeza Tovar Carlos Llano Cifuentes Ángeles Mastretta Cristina Pacheco Luis Rubio	Elena Azaola Miguel Concha Malo Santiago Corcuera Rolando Cordera Maria de los Ángeles González Gamio Olga Islas de González Mariscal Soledad Loaeza Tovar Ángeles Mastretta José Ovalle Favela Luis Rubio
2002	2003	2004 <sup>1</sup>	2005 <sup>2</sup>
Elena Azaola Miguel Concha Malo Santiago Corcuera Rolando Cordera Maria de los Ángeles González Gamio Olga Islas de González Mariscal Soledad Loaeza Tovar Ángeles Mastretta José Ovalle Favela Luis Rubio Freidberg	Elena Azaola Garrido Judith Bokser Misses Daniel Cazés Menache Isidro H. Cisneros Santiago Corcuera Patricia Galeana Herrera Maria de los Ángeles González Gamio Armando Hernández Clara Jusidman Carlos Ríos Espinosa	Elena Azaola Garrido Judith Bokser Misses Daniel Cazés Menache Isidro H. Cisneros Santiago Corcuera Patricia Galeana Herrera Maria de los Ángeles González Gamio Armando Hernández Clara Jusidman Carlos Ríos Espinosa Miguel Ángel Granados Chapa Sylvia Aguilera	Elena Azaola Garrido Judith Bokser Misses Denise Dresser Daniel Cazés Menache Santiago Corcuera Patricia Galeana Herrera Maria de los Ángeles González Gamio Armando Hernández Clara Jusidman Carlos Ríos Espinosa

Fuente: Informes anuales de la CDHDF (1993-2005)

- 1 Los consejeros Sylvia Aguilera García y Miguel Ángel Granados Chapa renunciaron al Consejo de la Comisión en 2004 por motivos laborales.
- 2 El Dr. Isidro Cisneros fue nombrado Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal en 2005. En el año 2006 se integra al Consejo la Dra. Denise Dresser

### III.4 Desarrollo normativo y propuesta programática

La primera fase del desarrollo institucional de la CDHDF abarcó el período de 1993 a 2001. Durante este período, la Comisión se ganó un sitio en el espacio público capitalino. Sin embargo, el impulso más fuerte tuvo lugar durante la segunda fase, que

comenzó en el 2001. Esta se caracterizó por un vigoroso proyecto de desarrollo institucional, articulado en torno a los ejes de autonomía, ciudadanización, profesionalización, apego a estándares internacionales en materia de derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas e integralidad de la concepción de los derechos humanos.

El desarrollo de este proyecto de fortalecimiento y construcción institucional se refleja en una serie de políticas y propuestas programáticas dirigidas, por un lado, a renovar la estructura y el funcionamiento interno de la Comisión, y por el otro, a replantear el rol de la Comisión en la promoción de los derechos humanos. Al interior de la comisión, uno de los ejes cardinales de la política de fortalecimiento institucional es la creación e implementación de un servicio profesional de carrera. Por otra parte, la política institucional de la CDHDF asume como tareas prioritarias, a través de diversos programas, no solamente la defensa de los derechos humanos, sino también las tareas de promoción y educación, así como de fortalecimiento de las comisiones de derechos humanos.

Uno de los ejes que han sido claves para dar soporte al proyecto de renovación y fortalecimiento institucional de la CDHDF ha sido el de la normatividad. O mejor dicho, el de la ampliación y adecuación de la normatividad. A partir del 2001, tanto la propia Ley de la Comisión como su reglamento interno han sido objeto de cambios profundos y sustantivos.

La ley que rige a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en el mes de junio de 1993. En febrero de 2003, casi diez años más tarde, se publicaron en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* los contenidos de una reforma sustantiva a esa ley. Los cambios más significativos que introdujo la reforma del 2003 a la ley de la CDHDF se encuentran en el Capítulo I, en las disposiciones generales. Ahí se establece que la Comisión deja de ser un “organismo público descentralizado”, para convertirse en un



“organismo público autónomo” con personalidad jurídica y patrimonio propios (LRICDHDF, 2005: Artículo 2°).

Además de la condición autónoma, la CDHDF ha ganado en la amplitud de su objeto: no sólo es de su responsabilidad la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos, sino también la educación en los derechos humanos y el combate a cualquier forma de discriminación y exclusión, “consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social”. La extensión de su objeto también se observa en otro ámbito, pues de acuerdo con el Artículo 3°, la Comisión podrá conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos que le 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 e impartición de justicia cuya *competencia se circunscriba al Distrito Federal*” (énfasis del autor). La ley anterior establecía que la CDHDF tenía competencia sobre los órganos de procuración e impartición de justicia que ejercieran “jurisdicción local en el Distrito Federal”. Esto dejaba fuera a autoridades que tienen competencias jurisdiccionales sobre el Distrito Federal, pero que no son de carácter local. Con la reforma, las acciones de esas autoridades también quedan bajo la competencia de la CDHDF.

En lo concerniente a sus atribuciones, al igual que otros organismos defensores de los derechos humanos, la CDHDF no puede conocer de casos concernientes a asuntos electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional, conflictos laborales, ni aspectos relativos a la interpretación de disposiciones constitucionales o de otros ordenamientos jurídicos. Pero sí puede conocer e investigar presuntas violaciones a los derechos humanos en diversos casos: actos u omisiones de índole administrativa de servidores públicos o autoridades de carácter local; ilícitos cometidos por particulares con la anuencia ó tolerancia de alguna autoridad del DF; y en el caso de perjuicios causados por particulares cuando las autoridades locales se han

negado sin fundamento a ejercer las atribuciones que les corresponden.

La CDHDF tiene como atribuciones, además: formular propuestas conciliatorias entre los agraviados y las autoridades que son presuntas responsables; formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculantes, al igual que quejas y denuncias ante las autoridades respectivas; proponer a las autoridades del Distrito Federal la elaboración de proyectos de modificación a leyes, reglamentos y prácticas administrativas que puedan redundar en una mejor protección de los derechos humanos; promover el estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el DF; expedir su reglamento interno; y elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos. Este conjunto de disposiciones están contenidas en las diversas fracciones del Artículo 17 de la ley de 1993.

Las atribuciones que se reforman y adicionan en la ley del 2003 se refieren a lo siguiente. En primera instancia, complementan la atribución de la CDHDF de supervisar las condiciones de las personas privadas de su libertad en los centros de detención, internamiento y readaptación social del Distrito Federal. En este caso se añade la facultad del personal de la Comisión para tener acceso irrestricto a dichos centros (Artículo 17, fracción X). También se establece que la Comisión podrá realizar visitas e inspecciones a los centros de asistencia social y a las instituciones de asistencia privada, donde se presten servicios asistenciales, en los que intervenga cualquier autoridad pública local, para asegurarse “del absoluto respeto a los derechos humanos de los internos” (Artículo 17, fracciones XII y XIII, respectivamente).

Asimismo, se adiciona una fracción en la que se le atribuye a la CDHDF la facultad de “formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes, para impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones, acuerdos internacionales signados y ratificados por México en



materia de derechos humanos” (Artículo 17, fracción XI). Con esto se está abriendo el espacio para que la Comisión asuma, de forma explícita y respaldada en su normatividad, un rol activo en la promoción de los tratados internacionales de derechos humanos a escala local en México.

Por otra parte, la reforma a la ley introduce algunas disposiciones encaminadas a fortalecer las capacidades de la Comisión para asegurarse la colaboración de las autoridades competentes, tanto durante el curso de las investigaciones como en el momento de aceptar las recomendaciones correspondientes. De esta manera, a los Visitadores Generales se les atribuye explícitamente la facultad de “solicitar a cualquier dependencia, autoridad o servidor público los informes o documentos que ayuden al esclarecimiento de los hechos de investigación” (Artículo 24, fracción V). Puede suceder, no obstante, que la autoridad a la que se le solicita colaborar en un proceso de investigación presente un comportamiento ambiguo o llegue a entorpecer las actividades de los visitadores. En caso de que las autoridades o servidores públicos incurran en conductas evasivas, omisiones o entorpecimiento del quehacer de la Comisión, el Capítulo VIII de la ley tiene previstos diversos mecanismos para promover sanciones a quienes hayan cometido estos actos.

Asimismo, previendo que las autoridades pueden mostrarse reacias a aceptar las recomendaciones que se les dirigen o cumplir con las que han aceptado, la ley le da al Presidente la facultad de solicitar a la Asamblea Legislativa que intervenga en el análisis de las causas de incumplimiento de las recomendaciones emitidas, a fin de que pueda asegurar que se lleven a cabo (Artículo 22, fracción XV). El Artículo 65 Bis de la ley de 2003 establece también que la comisión de derechos humanos de la Asamblea Legislativa podrá llamar a comparecer a cualquier funcionario de la administración pública local para que “informe de las razones de su actuación” cuando no acepte, total o parcialmente, una recomendación de la CDHDF o, cuando transcurrido el tiempo de informar si acepta o no tal recomendación, no lo haya hecho.

La Asamblea, de acuerdo con ese mismo artículo, también podrá citar a la autoridad que, habiendo aceptado una recomendación, no la haya cumplido total o parcialmente en los tiempos contemplados por la ley. Con estos mecanismos busca promoverse la justificación pública de las acciones de la autoridad a la que se ha realizado una recomendación.

En otro ámbito, dos medidas contenidas en la ley de 2003 resultan también de especial interés, por su carácter innovador en el campo de las comisiones de derechos humanos. En primer lugar se encuentra el Artículo 71, que establece la creación de un órgano de control interno, cuya función es la de coadyuvar a la “correcta utilización de los recursos públicos a cargo de la Comisión”. En segundo término, y de mayor relevancia, el Artículo 70 dispone el establecimiento de un servicio profesional al interior de la CDHDF. El servicio profesional establece un sistema eficiente y justo para la asignación y evaluación de quienes ocupan los cargos en la estructura de la organización. Cabe señalar, en este punto, que la CDHDF es innovadora al establecer, en su ley constitutiva, la obligatoriedad del servicio profesional —la CNDH, por ejemplo, cuenta con un servicio profesional, pero no viene prescrito en la ley.

Adicionalmente, la ley de 2003 contiene disposiciones para que el quehacer de la Comisión adopte una perspectiva integral de los derechos humanos. Destacan, especialmente, las relativas a la promoción de la equidad y el trato digno a las personas con identidades y capacidades diferentes en distintos ámbitos. Por ejemplo, el Artículo 32, donde se especifica el procedimiento para presentar quejas ante la Comisión, ya preveía que a las personas que no entendieran correctamente el español se les debería proporcionar un traductor. Una adición de 2003 establece que quienes hablen alguna lengua indígena, o tengan alguna discapacidad que les dificulte una comunicación clara y precisa, también tendrán derecho a un intérprete.



En la misma línea se inscriben las fracciones IV a la VI del Artículo 66, relativas a las tareas de promoción y difusión de una cultura de respeto a los derechos humanos. La fracción IV señala que se debe formular y ejecutar un programa editorial que procure “publicar en sistema braile, lenguaje de señas y en las principales lenguas indígenas que se hablen en la Ciudad de México”. La fracción V estipula que deben organizarse campañas de sensibilización en temas como los del respeto e integración de grupos vulnerables y de combate a la discriminación y exclusión de todo tipo. Asimismo, la fracción VI propone que se deben realizar y difundir estudios con los temas de exclusión, discriminación y derechos humanos.

De forma paralela a las modificaciones que se introducen en la ley de la CDHDF del 2003, los cambios en el Reglamento Interno de la Comisión dan cuenta de un proceso creciente de extensión y diferenciación de sus funciones internas, acordes con los propósitos de la visión institucional impulsada por Álvarez Icaza.

Un primer Reglamento Interno de la CDHDF fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1993 y estuvo vigente durante el período en que la Comisión fue un organismo público descentralizado. Posteriormente, en diciembre de 1998, se le hicieron una serie de reformas importantes publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. En el 2002, poco antes de que la Comisión adquiriera el estatus de organismo público autónomo, el Consejo aprobó un nuevo reglamento. A este segundo reglamento también se le han realizado diversas modificaciones, las más importantes en abril del año 2003, en enero del 2005 y en octubre del 2006. Los cambios en el Reglamento Interno se han traducido en la creación de múltiples áreas y programas. De tal manera que, actualmente son numerosas las dependencias que se incluyen en el organigrama de la Comisión: Secretaría Ejecutiva, Coordinación de Asesores, Secretaría Técnica, Dirección General de Quejas y Orientación, Dirección General de Administración, Dirección General de

Comunicación Social, la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos, Contraloría Interna, Dirección Ejecutiva de Seguimiento, Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional, Secretaría Particular de la Presidencia, Coordinación de Asesores, Coordinación de Asuntos Jurídicos y la Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa.

El desarrollo normativo, programático e institucional de la CDHDF, en paralelo al desafío que representa responder a la demanda de protección y promoción de los derechos humanos en el Distrito Federal, ha seguido un intenso ritmo de crecimiento. Esto ha implicado que la infraestructura y las instalaciones de la Comisión resulten ya insuficientes. Una estrategia para responder a la demanda y acercar los servicios al público ha sido la creación de cuatro unidades descentralizadas en distintos puntos de la Ciudad de México. Sin embargo, esta estrategia no ha solucionado por completo la cuestión de la infraestructura disponible. De hecho, la sede de la Comisión se localiza en un edificio alquilado, cuya capacidad ha sido rebasada, obligando a la CDHDF a rentar otro inmueble cercano al principal. Al concluir su primer período de gestión, Álvarez Icaza tenía planeado adquirir un edificio propio y se realizaron algunas gestiones con el gobierno capitalino para obtener un inmueble, pero no prosperaron. A partir de entonces se estableció un fondo de ahorro, que obtiene recursos del presupuesto recibido por la Comisión —es decir, no hay una partida especial para adquirir un edificio.<sup>9</sup>



## IV. LA GESTIÓN DE LUIS DE LA BARREDA (1993-2001)

La gestión de De la Barreda al frente de la CDHDF es significativa, en este período la Comisión se convirtió en un organismo público con un desempeño autónomo y con credibilidad pública.

LA GESTIÓN de De la Barreda al frente de la CDHDF es significativa por múltiples razones, pero una es de carácter fundamental: en este período la Comisión se convirtió en un organismo público con un desempeño autónomo y con credibilidad pública. A diferencia de otras comisiones locales de defensa de los derechos humanos, la del Distrito Federal es un actor cuya voz tiene un peso político específico en la esfera pública. De la Barreda dejó en claro que la CDHDF no era simplemente una instancia burocrática más, cuya función sería solamente la de resolver quejas vinculadas con las irregularidades cometidas por las dependencias del gobierno. La CDHDF intervendría en el desempeño de la administración y procuración de justicia del Distrito Federal, en los tribunales locales, en los reclusorios, en la provisión de servicios públicos, y en asuntos de distinta índole.

Los resultados son los que permiten valorar el desempeño efectivo de una entidad pública. A lo largo de su gestión, De la Barreda tuvo conciencia de la importancia de mostrar la eficacia de la Comisión y defendió activamente el profesionalismo y la autonomía de la CDHDF.

De entrada, cabe destacar que no es una cuestión menor que una institución que es responsable de hacer valer los derechos humanos de los capitalinos asuma con convicción y compromiso su papel. La formación profesional, la visión política y la fuerte personalidad de Luis de la Barreda fueron elementos decisivos para que la CDHDF adoptara tal compromiso. Por otra parte, no solamente cuentan las intenciones. Los resultados son los que permiten valorar el desempeño efectivo de una entidad pública. A lo largo de su gestión, De la Barreda tuvo conciencia de la importancia de mostrar la eficacia de la Comisión y defendió activamente el profesionalismo y la autonomía de la CDHDF ante quienes la acusaban de ser una institución “que defiende delincuentes”.

#### ***IV.1 Resultados de la actuación de la CDHDF (1993-2001)***

Para valorar el desempeño efectivo de la CDHDF durante sus primeros años es necesario acercarse a los resultados sustantivos que obtuvo la gestión de De la Barreda. La Tabla 5 proporciona una visión general de los principales resultados obtenidos entre 1993 y 2001. En los ocho años que abarca su gestión, se ofrecieron servicios de orientación general a poco más de 181 mil personas (*Octavo informe anual*, p. 48). De ese total, se abrieron 42 mil 405 expedientes de queja. El 61 por ciento de esos expedientes, casi veintiséis mil quejas, se clasificaron como casos en los que se podía presumir la existencia de algún tipo de violación a los derechos humanos (véase la Tabla 5). El porcentaje es tres veces mayor que el número de expedientes en los que se encontró que el caso no era de la competencia de la CDHDF, y en los que se probó inexistencia de violación de los derechos humanos.

Ahora bien, de las 42 mil 405 quejas recibidas, al 31 de agosto de 2001 se habían dado por concluidas 42 mil 354. Casi dos terceras partes del total de quejas concluidas (58 por ciento) encontraron solución. Un 15 por ciento adicional se resolvió con orientación a quien puso la queja, otro 9.5 por ciento fue concluido al no encontrarse que los hechos denunciados fueran violatorios de los derechos humanos y un 8.9 por ciento de los expedientes se cerraron por desistimiento del interesado en continuar con el proceso. En ochenta y seis ocasiones —si bien en otro lugar se dice que fueron noventa y tres (p. 39) —, las quejas interpuestas ante la Comisión dieron lugar a una recomendación a las autoridades capitalinas.

Las recomendaciones son los principales instrumentos con los que cuenta la Comisión para hacer valer los derechos humanos. Aunque su contenido no es de carácter vinculante, al hacer públicos los resultados de una investigación en la que se muestra la responsabilidad de la autoridad estatal en la violación de los derechos humanos, las recomendaciones adquieren un poder



moral para inducir a la autoridad correspondiente a llevar a cabo las acciones sugeridas por la Comisión. Desde luego, la autoridad puede aceptar o no la recomendación. La Tabla 5 muestra que, de ochenta y seis recomendaciones emitidas, sesenta y siete (78 por ciento) fueron totalmente cumplidas. Es un nivel considerablemente alto de eficacia de parte de la CDHDF. De las restantes, trece se han cumplido parcialmente, tres recomendaciones no fueron aceptadas, y dos fueron aceptadas pero no se ha comprobado su cumplimiento.

Tabla 5. Acciones de defensa y promoción de los derechos humanos de la CDHDF (1993-2001)

<i>Quejas recibidas</i>		
	n =	%
Presunta violación a derechos humanos	25,851	61.0
Incompetencia de la CDHDF	8,219	19.4
Inexistencia de violación a los derechos humanos	6,982	16.5
Sin posibilidad de calificar por falta de información	1,353	3.2
Total	42,405	100.0
<i>Tipos de denuncia</i>		
	n = <sup>1</sup>	%
Deficiencias en la procuración de justicia	6,175	22.5
Ejercicio indebido del servicio público	5,497	20.0
Negativa, suspensión o prestación ineficiente del servicio público	3,501	12.7
Violación a los derechos de los reclusos	3,180	11.6
Lesiones	2,420	8.8
Detención arbitraria	2,045	7.4
Negativa al derecho de petición	1,443	5.3
Robo	1,435	5.2
Cohecho	922	3.4
Amenazas	751	2.7
Tortura	97	0.4
Total	27,466	100
<i>Autoridades señaladas como presuntas responsables de violación a los derechos humanos</i>		
	n =	%
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	1,111	4.1
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	12,376	45.6
Gobierno del Distrito Federal	13,641	50.3
Total	27,128	100.0
<i>Recomendaciones emitidas</i>		
	n =	%
Totalmente cumplidas	67	77.9
Parcialmente cumplidas	13	15.1
No aceptadas	3	3.5
Aceptadas, sin prueba de cumplimiento	2	2.3
En tiempo de ser aceptada	1	1.2
Total	86	100

Fuente: *Octavo informe anual*, CDHDF, 2001.

1 Los tipos de denuncia reportados en esta tabla no son exhaustivos, ni la suma total contiene todos los casos.

Por otra parte, las causas más comunes de denuncia que se encontraron en las quejas fueron las deficiencias en la procuración de justicia, el ejercicio indebido o una prestación ineficiente del servicio público y la violación de los derechos de los reclusos (Tabla 5). De acuerdo con la información disponible, estas causas concentran poco más del sesenta por ciento de las denuncias. No son desdeñables, sin embargo, las cantidades netas de quejas que se presentan por lesiones, detención arbitraria, robo, cohecho y amenazas, pues alcanzan a sumar cerca de diez mil casos. Tampoco se pueden minimizar las noventa y siete ocasiones en las que se acudió a la Comisión para denunciar prácticas de tortura.

Las dependencias del aparato estatal en el Distrito Federal que más recibieron denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos son, por mucho, las que tienen que ver con la procuración de justicia. Al interior de la Procuraduría General de Justicia del D.F, es la Policía Judicial la que originó 2,893 quejas. Diversas fiscalías y agencias del Ministerio Público local motivan, cada una, de doscientas a cuatrocientas quejas (*Octavo informe*, p. 37). Por parte del Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública fue denunciada en más de cinco mil ocasiones como presunta responsable de violaciones a los derechos humanos. Las direcciones de los reclusorios varoniles preventivos del Norte, Oriente y Sur de la ciudad son citadas, cada una, en cerca de mil quejas. Se presentan denuncias, también, por el comportamiento de funcionarios de la Penitenciaría de Santa Martha Acatitla y de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social. La presidencia y diversos juzgados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal también son señalados en las quejas interpuestas. Adicionalmente a las instituciones vinculadas con la procuración de justicia, son motivo de denuncia también la Dirección General de Servicios de Salud, la Dirección General de Servicios al Transporte y diversas Delegaciones políticas del Distrito Federal.

Así, puede verse a grandes rasgos, que las principales violaciones a los derechos humanos provienen de los sistemas



Las principales violaciones a los derechos humanos provienen de los sistemas de procuración e impartición de justicia.

de procuración e impartición de justicia. A la fecha, como se verá, la situación no solamente no ha cambiado, sino que parece haberse vuelto más aguda. Por lo pronto, los resultados descritos muestran, de manera agregada, las actividades desarrolladas por la CDHDF durante sus primeros ocho años. Los aspectos cualitativos de los resultados obtenidos, sin embargo, son también relevantes para proporcionar una imagen del desempeño efectivo de la Comisión.

#### ***IV.2 Las acciones de la CDHDF (1993-2001)***

La autonomía de facto que logró alcanzar la CDHDF con Luis de la Barreda se debe a que la propia Comisión adoptó una activa política de intervención pública. Esto es palpable en el ámbito de la procuración de justicia. Ante la cantidad de denuncias vinculadas con un deficiente desempeño de las instituciones de justicia, la CDHDF implementó diversas acciones encaminadas a darle mayor alcance a la protección de los derechos humanos. En esta línea de acción se inscriben dos programas específicos: “Lucha contra la impunidad” y “Acciones contra la tortura”.

El Programa de Lucha contra la Impunidad consistía, esencialmente, en promover sanciones para los funcionarios públicos involucrados en la violación de estos derechos. Los informes anuales de gestión reportan, en consecuencia, las sanciones promovidas contra los funcionarios públicos y, explícitamente, el cargo, los nombres y las sanciones —o la falta de ellas— de quienes han estado involucrados en acciones en contra de los derechos humanos. Dejar constancia pública de que una persona en particular ha incurrido en un uso indebido de sus funciones en la administración estatal o en la procuración de justicia, sirve a un propósito claro: sacar del anonimato a los funcionarios que han recibido algún tipo de sanción.

Por lo demás, las listas de los funcionarios sancionados anualmente son extensas. De octubre de 1993 a agosto de 2001 se sancionaron a 1,933 funcionarios públicos —algunos de ellos

Dejar constancia pública de que una persona en particular ha incurrido en un uso indebido de sus funciones en la administración estatal o en la procuración de justicia, sirve a un propósito claro: sacar del anonimato a los funcionarios que han recibido algún tipo de sanción.

siendo merecedores de dos o más sanciones. El programa de lucha contra la impunidad dio como resultado que 707 funcionarios hayan sido suspendidos, que se haya ejercido acción penal en contra de 396, que 323 fueran destituidos de sus cargos, que 237 hayan sido inhabilitados temporalmente para desempeñar cargos en el servicio público, que se haya amonestado a 206 de ellos, que 137 hayan recibido judicialmente una pena privativa de libertad y que se haya iniciado averiguación previa en contra de 80, entre otras sanciones (*Octavo informe anual*, p.101).

A su vez, el programa de Acciones contra la Tortura (*Octavo informe anual*, p.204) reporta noventa y siete denuncias en ocho años en contra de este delito. Los datos proporcionados muestran que las denuncias presentadas dieron origen a quince recomendaciones. También sirven para seguir el curso de las sanciones promovidas en contra de los funcionarios involucrados. De cincuenta y cinco casos abiertos, veintiocho funcionarios fueron consignados y once sentenciados. Es probable que diversas razones jurídicas expliquen las diferentes sanciones que reciben los implicados en los casos de tortura. La información que proporciona De la Barreda, haciendo explícitos también los nombres de los funcionarios involucrados, hace pensar que también intervinieron razones extra-judiciales. En las múltiples sanciones y sentencias que reciben los implicados en casos de tortura se hace evidente un “poco de ayuda de los amigos”.

Otra de las áreas en las que la Comisión intervino activamente fue en la justicia penal. A través de diversas recomendaciones, iniciativas legislativas y otras acciones, la Comisión combatió la corrupción, la tortura y el abuso de autoridad por parte de las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., del Ministerio Público y de los Reclusorios. Recién iniciadas sus funciones, a finales de 1993, la CDHDF participó en un debate público que se opuso a una reforma al Código Penal capitalino en el que se tipifican como delitos graves la sedición y el motín. Una intervención semejante la tuvo a mediados de 1995, cuando el regente de la ciudad, Oscar Espinosa



Villarreal, anunció la implementación de un programa de seguridad pública en el D.F. Los puntos controvertidos de tal programa eran la instalación de retenes nocturnos y la posibilidad de que la policía detuviera, sin orden de captura, a quien considerara sospechoso. Destaca, asimismo, el rol que adoptó la CDHDF para promover una serie de reformas al Código Penal, luego de que, con la llegada del PRD a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad, y con mayoría en la asamblea legislativa, se considerara como delito grave la falsedad en las declaraciones que una persona podía hacer frente a una autoridad distinta a la judicial —es decir, frente al Ministerio Público. Esto implicaba que equivocaciones o contradicciones no dolosas en las declaraciones fueran penas sin opción a libertad provisional. Otra medida que se combatió fue que el control del turno de los jueces penales lo tuviera la Procuraduría del DF, en lugar del Tribunal Superior de Justicia. Esto era equivalente a que el Ministerio público —no el poder judicial— podía seleccionar a los jueces convenientes para cada caso. Estas disposiciones fueron derogadas en noviembre del año 2000 (De la Barreda, 2001: 80).

Se cuentan también, dentro de este conjunto de acciones, los esfuerzos de la Comisión para lograr que el gobierno del Distrito Federal rectificara nombramientos de distintos funcionarios, con antecedentes de violación de los derechos humanos, y para sancionar los abusos policiales. Aquí se inscribe un informe acerca de doce casos de ejecuciones extrajudiciales cometidas por servidores públicos del Distrito Federal. En cada uno de estos casos, la Comisión realizó las investigaciones correspondientes, emitió recomendaciones, promovió la sanción penal de los implicados y dio seguimiento a los casos. En la mayoría de los mismos, las autoridades implicadas recibieron algún tipo de sanción. En otros, sin embargo, la impunidad siguió presente. Especialmente sensible, en este último sentido, fueron las ejecuciones de seis jóvenes en la colonia Buenos Aires.

Como parte de un programa de seguridad con dudosas credenciales de legalidad, la policía capitalina efectuaba operativos

regulares en las zonas más conflictivas de la ciudad. La CDHDF documentó múltiples abusos cometidos durante estos operativos. En una incursión policíaca en la colonia Buenos Aires, en septiembre de 1999, luego de un tiroteo fueron detenidos seis jóvenes. Su rastro se perdió hasta que fueron encontrados sus cuerpos, tres en Tláhuac y tres en el cerro del Ajusco. La indagación judicial fincó responsabilidades a varios policías preventivos pertenecientes a los grupos de los *Zorros* y los *Jaguares*. La CDHDF, al asumir el caso —por su impacto, la CNDH buscó atraerlo—, encontró que no solamente debían comparecer ante la justicia los elementos involucrados directamente en los crímenes, sino también los jefes policíacos que tuvieron que estar enterados de la suerte de los detenidos. El desenlace fue que, luego de una serie de procesos judiciales, los jefes policíacos quedaron en libertad.

Las acciones de defensa de los derechos humanos en el área de la procuración e impartición de justicia han ocupado buena parte del quehacer de la CDHDF. Pero la política institucional impulsada por De la Barreda estuvo atenta a efectuar acciones que hagan valer los derechos humanos en un sentido más amplio. Así, la CDHDF emprendió una activa labor de educación y difusión de una cultura de los derechos humanos: la Comisión impulsó un programa de publicaciones de estudios legales, materiales didácticos y ensayos en materia de derechos humanos, participó activamente en eventos públicos —algunas personalidades del medio artístico capitalino colaboran con las actividades de la Comisión—, y puso en marcha diversos programas de capacitación y divulgación. Dentro de este conjunto de actividades, La Casa del Árbol es uno de los programas que ha tenido mayor alcance. La Casa del Árbol, abierta en 1996 y vigente hasta la fecha, promueve visitas, talleres y eventos interactivos dirigidos a los niños, educadores, padres de familia y organizaciones sociales. En este espacio, localizado en las instalaciones de la Comisión, se difunden los derechos de la niñez y se proporcionan servicios educativos en materia de derechos humanos.

La Casa del Árbol, abierta en 1996 y vigente hasta la fecha, promueve visitas, talleres y eventos interactivos dirigidos a los niños, educadores, padres de familia y organizaciones sociales.



Por otro lado, diversas acciones emprendidas por la Comisión muestran una disposición a tomar la iniciativa para inducir a que el Estado cumpla con sus responsabilidades en distintas áreas de la función pública. Es así que la CDHDF propuso reformas legislativas y discutió propuestas de legislación, llevó a cabo acciones para combatir la discriminación, promovió un trato digno a las mujeres, tanto el ámbito laboral como en la vida privada, e invitó a hacer un uso apropiado del agua en el Distrito Federal (*Octavo informe anual*). En este mismo sentido, la CDHDF ha promovido iniciativas para mejorar la calidad de los servicios públicos. Es ilustrativa de este punto la recomendación 5/96, que surge de constatar que los Hospitales Generales del Distrito Federal —La Villa, Xoco y Milpa Alta—, tienen deficiencias en materia de higiene, seguridad, abastecimiento de medicamentos, mantenimiento general y disponibilidad de equipo especializado, entre otras (De la Barreda, 1999:277).

Las intervenciones públicas de la CDHDF en este período fueron múltiples. Los casos citados aquí son una muestra de lo acontecido durante los primeros ocho años de la Comisión. Lo que es más: los casos no se dejan reducir a la estadística que se reporta en los informes. Para dejar constancia de sus experiencias en la Comisión, De la Barreda escribió dos libros de memorias: *El alma del Ombudsman* y *El corazón del Ombudsman*. En ellos se encuentra un relato minucioso de los múltiples casos en los que interviene la CDHDF. Proporcionan, también, una imagen bastante clara de los encuentros y desencuentros de De la Barreda con el gobierno de la capital —en especial, con el procurador Samuel del Villar— y del eco que encontraban las acciones de la Comisión en la opinión pública.

### ***IV.3 Claroscuros***

Hacia el final de la gestión de la Barreda, la CDHDF se vio involucrada en dos polémicas intensas que le resultaron costosas —tanto en términos simbólicos como económicos.

La primera de ellas se originó en la defensa que hizo De la Barreda de Paola Durante en el “caso Stanley”. Paola Durante era uno de los cinco presuntos implicados en el asesinato de Francisco “Paco” Stanley, empleado de la empresa TV-Azteca. Paco Stanley, un exitoso conductor de televisión, dotado con el talento de una comicidad vulgar y deprecativa, fue asesinado la mañana del 6 de junio de 1999, al salir del restaurante donde había desayunado con sus colaboradores. El crimen dio paso, instantáneamente, a una explosiva campaña televisiva en contra del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en la Ciudad de México. Televisión Azteca arremetió aviesamente en contra de un gobierno que, decía, era incapaz de contener y controlar la inseguridad en el Distrito Federal. La indignación mostrada por la televisora —que no se destaca por su compromiso con la calidad de la comunicación pública— era comprensible también por motivos distintos al asesinato del conductor. El grupo de Ricardo Salinas Pliego —propietario de la televisora— aprovechó la ocasión para lanzar una intensa campaña de desprestigio del gobierno capitalino y, en especial, de Cuauhtémoc Cárdenas, que se preparaba para contender por la Presidencia de la República.

La presión sobre el gobierno capitalino para dar una respuesta rápida y eficaz al asesinato de Stanley era muy alta. El Procurador, Samuel del Villar, propuso una hipótesis que involucraba en el crimen a varias personas, entre ellas una edecán del programa televisivo de Stanley, Paola Durante. Sin perder mucho tiempo, Del Villar procedió a poner a los implicados en la cárcel. Pero el caso no terminó ahí, pues dependía sustantivamente de la declaración de un testigo de dudosa credibilidad. La intensidad de la campaña mediática en contra del gobierno del D.F. no cesaba. En enero del año 2001, un juez dejó en libertad a los acusados, al no encontrar pruebas que demostraran fehacientemente su culpabilidad —aunque tampoco su inocencia.

Como para darle calor a la polémica, la CDHDF había emitido la recomendación 2/2000, en la que solicitaba la libertad de Paola Durante. De acuerdo con De la Barreda (2001: 104), la



recomendación no se pronunciaba sobre un asunto jurisdiccional, sino sobre un proceder inadecuado por parte del Ministerio Público. Paola Durante había pasado más de un año en la cárcel por una irregularidad administrativa. La recomendación fue rechazada por la Jefa de Gobierno, Rosario Robles. Una buena parte de la opinión pública y los simpatizantes del PRD consideraron que, o bien la CDHDF participaba deliberadamente en la campaña de desprestigio dirigida por TV-Azteca, o bien, sin pretenderlo, le hacía el trabajo sucio a los adversarios del gobierno.

De la Barreda sostuvo que el empecinamiento del Procurador Del Villar en mantener a Paola Durante en la cárcel no solamente carecía de respaldo jurídico, sino que resultaba doloso (De la Barreda, 2001: 95-145). También sugirió que los que defendían a ciegas el quehacer del procurador lo hacían más por respaldar al gobierno perredista que por haber considerado los pormenores del caso. El hecho es que el proceso penal iniciado en contra de la acusada no prosperó, ni se presentaron apelaciones posteriores. Antes bien, en marzo del 2002, en un evento público en el que coincidió con el nuevo procurador del gobierno del D.F., Bernardo Bátiz, éste ofreció disculpas a Paola Durante por el proceso en el que se vio involucrada.

A pesar de que los hechos muestran que De la Barreda estaba en lo correcto en el “caso Paola”, su protagonismo le ganó la animadversión de algunos sectores de la izquierda capitalina. El diario *La Jornada* fue la plataforma en la que se expresaron las críticas más fuertes al entonces presidente de la CDHDF. Nada menos, las ocho columnas de la edición del 13 de agosto de 2001 son enfáticas: “Desde 1993 La CDHDF no paga impuestos”.<sup>10</sup> Esta acusación había aparecido ya a finales del mes de junio en la columna de un periodista de dicho diario, donde se hacían otras acusaciones en el mismo tenor —aludiendo a un manejo discrecional del presupuesto en la Comisión. Lo cierto es que había irregularidades con el pago del impuesto sobre la renta.

Una auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estableció que la Comisión no había acreditado en el pago de nómina la retención del impuesto sobre la renta (ISR) entre 1993 y el año 2000.<sup>11</sup> La deuda de la Comisión ascendía a más de ochenta millones de pesos. En un comunicado expedido por el Consejo de la Comisión, publicado el 3 de agosto, se dice que: “Por instrucción expresa de las autoridades financieras de los sucesivos gobiernos del Distrito Federal, los proyectos de presupuesto de la CDHDF, del ejercicio presupuestal 1994 al ejercicio presupuestal 2000, se formularon con base en los salarios netos del personal, es decir, tomando en cuenta el monto de los sueldos ya deducido el impuesto sobre la renta. Competía entonces a los secretarios de Finanzas de los sucesivos gobiernos de la ciudad enterar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del impuesto sobre la renta causado por los funcionarios de la CDHDF” (*Octavo informe anual*, p. 21).

Al parecer, el problema se había originado en que la CDHDF solicitaba su presupuesto considerando que la secretaría de Finanzas habría deducido ya el impuesto sobre la renta. Dicho procedimiento resultó ser inapropiado. De acuerdo con la Secretaría de Finanzas del gobierno del Distrito Federal, “esta manifestación no encuentra sustento jurídico alguno”, ya que, según la normatividad, la CDHDF era responsable por el manejo y administración de su presupuesto.<sup>12</sup> El desplegado publicado por el Consejo de la Comisión también señalaba que en una situación semejante se encontraban otros organismos públicos —en específico, el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Para los consejeros, el problema “no fue generado por los organismos”. Es probable que así haya sido, pero la deuda era real y la heredó la administración siguiente.



#### *IV.4 El desafío de la continuidad*

Bajo la conducción de De la Barreda, la CDHDF tuvo un desarrollo político comprometido y enérgico. Aunque la conclusión de su administración fue un proceso algo accidentado, la credibilidad con la que contaba la Comisión era fuerte. Sin embargo, el porvenir era incierto. La CDHDF había adquirido experiencia institucional, pero resultaba difícil saber en qué medida podría sostenerse sin la conducción de De la Barreda. Los alcances que había logrado la Comisión en términos de presencia pública y eficacia institucional contrastan con la virtual ausencia de un programa de fortalecimiento organizacional. No es simplemente cuestión de contar con personal capacitado. El equipo de De la Barreda era un equipo de profesionales competentes. Lo que parecía faltar era un proyecto de desarrollo institucional integral.

La CDHDF se enfrentaba a la problemática a la que tienen que responder las instituciones de reciente creación: ¿cómo evitar un proceso de debilitamiento e involución?

## V. LA GESTIÓN DE EMILIO ÁLVAREZ ICAZA (2001-2006)

**T**RAS LA GESTIÓN de Luis de la Barreda al frente de la CDHDF, fue nombrado Emilio Álvarez Icaza Longoria como Presidente de la Comisión en el año 2001. Su nombramiento fue ratificado por la Asamblea Legislativa en el 2005. El reporte que se hace en esta sección abarca, por lo tanto, los primeros cinco años de la actual administración. Es un período corto, pero muy significativo. Bajo la dirección de Álvarez Icaza, se puso en marcha un programa enérgico e innovador de desarrollo y fortalecimiento institucional de la CDHDF.

Durante este período, la CDHDF se convirtió en una institución que destaca por su visión y su desempeño en el espacio público capitalino. Es difícil encontrar un paralelo de este proyecto institucional en otras comisiones de derechos humanos, incluyendo a la CNDH. La clave parece ser el significado que esta administración le da al rol de un organismo público autónomo en la construcción de una democracia que haga valer los derechos ciudadanos. Por este motivo comenzaré discutiendo la visión institucional del proyecto actual de la CDHDF, para mostrar, en seguida, la forma en que ésta se traduce en los programas que lleva a cabo la Comisión.

### V.1 *Visión institucional*

El proyecto institucional de la CDHDF impulsado por Emilio Álvarez Icaza suscribe una comprensión integral de los derechos humanos. Se incluyen en él las libertades fundamentales y las garantías a la seguridad jurídica de las personas, los derechos sociales y económicos, los derechos culturales y ambientales, el derecho a la no discriminación y los derechos de los consumidores<sup>13</sup>. Se trata de una concepción de los derechos humanos abierta e inclusiva.

Bajo la dirección de Álvarez Icaza, se puso en marcha un programa enérgico e innovador de desarrollo y fortalecimiento institucional de la CDHDF.

El proyecto institucional de la CDHDF impulsado por Emilio Álvarez Icaza suscribe una comprensión integral de los derechos humanos: las libertades fundamentales y las garantías a la seguridad jurídica de las personas, los derechos sociales y económicos, los derechos culturales y ambientales, el derecho a la no discriminación y los derechos de los consumidores.



Un componente central y distintivo de la visión de la CDHDF, por otra parte, es que los derechos humanos deben ser el “eje de las políticas públicas en un Estado democrático” (p. 32, informe anual 2003).<sup>14</sup> Por lo tanto, el Estado debe “aplicar los principios universales de derechos humanos en la práctica cotidiana de las instituciones de gobierno”. El precepto es claro y sencillo, pero sus consecuencias son de gran alcance. Si se asume que el eje de la conducción del Estado democrático son los derechos humanos, entonces el propio Estado —en este caso, el Estado mexicano— debe promover las modificaciones legislativas necesarias para ajustar el orden jurídico local a los compromisos y tratados internacionales que lo obligan moral y jurídicamente, asumir los principios de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del servicio público y “propiciar un entorno social, cultural y económico que favorezca el respeto a los derechos humanos y combata a la impunidad” (Informe Anual 2003, p.33).

Asumiendo que los derechos humanos deben ser el eje de las políticas estatales, ¿qué función cumplen aquí los organismos públicos de derechos humanos? Para la CDHDF, estos organismos deben vigilar y promover que se cumpla el precepto de que los derechos humanos son el eje de las políticas de un Estado democrático. Una condición esencial para cumplir con este rol es contar con una autonomía efectiva. La autonomía garantiza que un órgano público de esta naturaleza pueda perseguir su mandato con independencia de intereses políticos particulares y afinidades partidistas. Para la CDHDF, la autonomía es una condición esencial para cumplir con su función pública. Una condición que se ha construido paulatinamente, no sin reticencias ni oposiciones. El *Informe anual 2005* señala: (La autonomía) no ha sido “una graciosa concesión, sino el resultado de una lucha histórica en la construcción de la democracia mexicana”. Por ello, “cualquier ataque contra ella, provenga de donde provenga, dimana de un ejercicio ilegítimo y autoritario que atenta contra el corazón del Estado democrático” (p.18, Informe anual 2005). La autonomía de un órgano público como

Para la CDHDF, la autonomía es una condición esencial para cumplir con su función pública.

la CDHDF, por lo tanto, no debe verse como un gesto de buena voluntad de quienes detentan el poder político, sino como un logro que fortalece los derechos de la ciudadanía.

Durante su gestión, Luis de la Barrera defendió con vigor la autonomía de la Comisión. Pero no fue, sino hasta la administración de Álvarez Icaza que la CDHDF adquirió formalmente este estatus. La iniciativa de ley surgió de la propia Comisión. El hecho es que la autonomía de la CDHDF no fue “una graciosa concesión”. Fue necesario construir un consenso entre los partidos de la Asamblea Legislativa. Durante este proceso legislativo, el partido en el gobierno, el PRD, se mostró reticente. Cabe señalar, en este contexto, que el Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal ha tenido dificultades para aceptar los contrapesos institucionales. Por ser un partido de izquierda, de vocación progresista, se esperaría una actitud favorable hacia el fortalecimiento de los poderes públicos. Sin embargo, la administración de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal fue abiertamente reacia a la autonomía de diversos órganos públicos —incluida la Asamblea Legislativa. En especial, mientras le fue posible, el entonces Jefe de Gobierno se opuso tenazmente a la creación de un organismo público de acceso a la información del gobierno capitalino.

En lo que hace a la ley en la que se establece la autonomía de la CDHDF, la oposición del PRD está registrada en el debate parlamentario.<sup>15</sup> Durante la sesión del 22 de noviembre del 2002, cuando se discutió el dictamen de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, presidida por Enoé Margarita Uranga, del Partido Democracia Social, el asambleísta Gilberto Ensástiga Santiago, del PRD, expresó que se manifestaba de acuerdo con el contenido general de la nueva legislación, con excepción del punto donde se hablaba de la autonomía. El argumento era que, al aprobarla, se entraba en contradicción con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde no se establecía la autonomía de la CDHDF.<sup>16</sup> Sin embargo, la propuesta legislativa contó con el apoyo de los otros partidos en

La autonomía de un órgano público como la CDHDF no debe verse como un gesto de buena voluntad de quienes detentan el poder político, sino como un logro que fortalece los derechos de la ciudadanía.



Un organismo público autónomo en materia de derechos humanos debe cumplir con tres condiciones, la ciudadanía, la profesionalización y la incorporación de estándares internacionales.

la asamblea y finalmente fue aprobada por unanimidad. Con este respaldo político, era difícil legitimar un veto del Ejecutivo.

Para cumplir con su función, de acuerdo con la CDHDF, un organismo público autónomo en materia de derechos humanos debe cumplir con tres condiciones más: la ciudadanía, la profesionalización y la incorporación de estándares internacionales (*Informe anual 2005*, p.18). La ciudadanía supone introducir un contrapeso efectivo a las dinámicas partidistas. La profesionalización es una condición necesaria para cumplir con eficacia las labores de la institución. Para la CDHDF en particular, la profesionalización que se debe promover es la que lleva a la institución a cumplir con estándares internacionales de gestión pública en materia de derechos humanos. El instrumento normativo que sirve de guía a la Comisión, en este rubro, son los *Principios de París*.<sup>17</sup>

Además de la centralidad que le da a la autonomía, profesionalización, ciudadanía, integralidad y la conducción institucional con base en estándares internacionales, la visión que ha implementado Álvarez Icaza en la CDHDF tiene otras características. Uno de ellos es modificar la connotación que tiene el término de “Ombudsman”. Comúnmente, se considera que el “Ombudsman” es quien dirige a la comisión de derechos humanos. En el caso de la CDHDF se busca que sea la institución en sí misma la que es identificada como el Defensor del Pueblo: “El Defensor del Pueblo es un organismo público que debe operar más allá de quien la dirija, de acuerdo con los criterios mundialmente aceptados para la defensa y la promoción de los derechos humanos”. En este caso, el propósito es “convertir a la Comisión en una auténtica defensoría del Pueblo, que retome lo mejor de la tradición y de la historia de nuestras instituciones de servicio público destinadas a atender a los más vulnerables, como lo fue la Procuraduría de los Pobres del siglo XIX, en San Luis Potosí, con Ponciano Arriaga a la cabeza” (*Primer informe*, p. 12).

“El Defensor del Pueblo es un organismo público que debe operar más allá de quien la dirija, de acuerdo con los criterios mundialmente aceptados para la defensa y la promoción de los derechos humanos”

¿Qué acciones serían indicativas de que la CDHDF está actuando conforme al ideal de la Procuraduría de los Pobres de Ponciano Arriaga, más allá del discurso? Para empezar, no es un gesto nimio hacer alusión a esta referencia ni reclamar su linaje. Da cuenta de la visión político-normativa de la gestión de Álvarez Icaza. Una notable mayoría de los usuarios de los servicios de la CDHDF son personas, hombres, mujeres, ancianos, jóvenes y niños, de bajos recursos. La Comisión busca restituir la dignidad a las personas que han sido objeto de abusos o maltratos por parte de la autoridad.

Por otro lado, la visión político-normativa de la Comisión se traduce en una serie de acciones sustantivas, que Álvarez Icaza denomina “micro-justicia” (*Informe anual 2005*, p.17). A saber, la justicia que se pone en juego en el día a día del trato de las instituciones públicas con los ciudadanos. Una modificación sensible que resulta de las políticas de la “micro justicia” tiene lugar en la forma de nominación de las personas que acuden a la Comisión a solicitar orientación y a presentar quejas. De “quejosos” pasan a ser “peticionarios”. La razón es la siguiente: “No es un cambio de palabras, se refiere a la concepción de ciudadanos y ciudadanas que ejercen sus derechos, no de personas que traen problemas a la autoridad. Se trata de recuperar, en su caso, el rostro de la víctima”.

De forma paralela, la tarea de resignificar el quehacer de la CDHDF también se realiza hacia adentro. Lo que se busca es impulsar una cultura de los derechos humanos al interior de una institución que promueve y defiende los derechos humanos. Parecería una cuestión obvia, pero no lo es. En México, las prácticas culturales al interior de las organizaciones públicas no son de creación reciente, ni tampoco tienden a la transparencia ni a la eficiencia. Si no se implementan medidas encaminadas a modificar los hábitos y prácticas institucionales, los organismos públicos se ven atrapados por la inercia de una cultura de opacidad y captura del servicio público.

Resignificar el quehacer de la CDHDF busca impulsar una cultura de los derechos humanos al interior de una institución que promueve y defiende los derechos humanos.



En la CDHDF se han adoptado diversas medidas para promover nuevas prácticas institucionales. Una de ellas es mejorar los salarios y las condiciones de trabajo del personal operativo. A la par, se han efectuado múltiples cursos de actualización y capacitación y se ha buscado rediseñar el funcionamiento interno para incentivar una ética de servicio público. También es de destacar la implementación de programas de equidad y género y de protección al medio ambiente, que buscan fortalecer una cultura de derechos humanos al interior de la CDHDF.

Sobre esta plataforma se han desarrollado las líneas de acción de la CDHDF. El quehacer de la Comisión está estructurado en torno a tres programas generales: a) el Programa de Defensa de los Derechos Humanos; b) el Programa de Promoción, Educación y Difusión de los Derechos Humanos; y c) El Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo Administrativo. Describiré su funcionamiento y sus principales resultados en los apartados siguientes.

## ***V.2 Transparencia y fortalecimiento institucional***

Uno de los asuntos pendientes para la nueva administración era la deuda en materia de impuestos. Para solucionar este problema, la CDHDF hizo uso de su condición de autonomía y realizó una negociación directamente con la Secretaría de Hacienda.<sup>18</sup> Esta negociación permitió que se saldara la deuda sin perjudicar drásticamente el presupuesto de la Comisión. No obstante, a partir de tal experiencia se ha promovido una reforma administrativa general y se han llevado a cabo diversas auditorías para tener una supervisión más estricta del ejercicio de los recursos fiscales.

La reforma administrativa ha quedado inserta dentro una serie de estrategias que han estado dirigidas a fortalecer la estructura organizacional de la Comisión, desde una perspectiva de profesionalización del servicio público en derechos humanos. Esto ha significado implementar medidas para transparentar el

ejercicio de la función pública. En esta materia, la CDHDF cumple con las disposiciones aplicables del artículo 12 y 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Por una parte, el mecanismo formal de solicitud de información es accesible y eficaz. Por otra, la información estipulada por las fracciones aplicables del artículo 13 están disponibles en el portal de la Comisión ([www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)). Los vínculos contenidos en este portal permiten acceder a una amplia cantidad de información. Se trata de información sustantiva. Por ejemplo, se puede conocer efectivamente el estado de la cuenta pública, la evaluación programática del ejercicio del presupuesto y los resultados de las auditorías que se le han realizado.

En este contexto, además, se ha buscado aplicar diversas estrategias para hacer un uso eficiente de los recursos con los que cuenta la CDHDF. Por un lado, las “economías” que se realizan a lo largo de cada ejercicio anual no se devuelven al gobierno capitalino, sino que se invierten en gastos prioritarios para la Comisión. Por otro, se ha solicitado a la Asamblea que destine una porción adicional del presupuesto para la adquisición de un edificio propio -la Comisión ha venido destinando una buena cantidad de dinero en el pago de la renta de los inmuebles que utiliza. En la misma línea cabe mencionar al PRADI (Programa de Racionalidad, Austeridad, Disciplina del Gasto), que ha introducido medidas para controlar los dispendios en cuestiones de combustibles, telefonía, y otros. La Tabla 6 muestra los resultados del PRADI para los años 2004 y 2005, comparados con los gastos del año 2001. Puede verse, por un lado, que los ahorros se han estabilizado. Sobre todo, puede verse que el gasto agregado de los años 2004 y 2005 es menor al del 2001 en los rubros de gastos de alimentación, combustibles, servicio postal y mantenimiento del mobiliario y los automóviles.

Paralelamente, se han implementado diversos programas de capacitación y formación del personal. Por una parte están los programas de capacitación en contabilidad y procesos administrativos y, por otra, están los de capacitación en la



perspectiva y en los instrumentos de derechos humanos. Ellos se dirigen a personal de todos los niveles del organigrama y están basados en estudios internos de clima organizacional. Entre los programas de fortalecimiento institucional destacan dos, que son de tipo transversal. Se trata del Programa de Equidad y Género y del Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente. A través de éstos, se ha combatido entre el personal de la Comisión la discriminación laboral de las mujeres, la violencia intrafamiliar y la violencia hacia las mujeres. El programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente ha impulsado aprendizajes en materia de uso eficiente y responsable de recursos y de separación de residuos, entre otros. Cabe mencionar que el personal de la CDHDF también ha recibido capacitación en otros países. Por ejemplo, un convenio con la American University ha permitido que varios elementos de la Comisión tomen cursos en este centro educativo.

Tabla 6. Resultados del Programa de Racionalidad, Austeridad y Disciplina del Gasto (2004-2005)

	Gastos por año <sup>1</sup>			
	2001	2004	2005	2004-2005
Gastos de alimentación	2,407.7	764.8	892.7	1,657.5
Combustibles	1,342.9	455.2	453.2	908.4
Servicio postal	793.3	309.3	316.3	625.6
Telefonía	1,121.2	1,044.8	1,083.7	2,128.5
Mantenimiento y conservación de mobiliario y equipo	353.9	166.4	172.3	338.7
Mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo (automóviles)	978.3	327	249.1	576.1

Fuente: CDHDF, Informes anuales 2004 y 2005.

<sup>1</sup> Miles de pesos.

En el plano del fortalecimiento institucional, sin embargo, hay dos programas especialmente relevantes. El primero, es el Servicio Profesional en Derechos Humanos que se puso en marcha en febrero del 2005. Como se mencionó más arriba, la CDHDF es la única comisión de derechos humanos en el país que estipula en su ley constitutiva la existencia de un servicio profesional de carrera al interior de la institución. A nivel local es, probablemente, la única que cuenta con un sistema de esta naturaleza. El diseño e implementación del Servicio Profesional

al interior de la CDHDF obligó a desarrollar un *Catálogo General de Cargos y Puestos*, aprobado en junio de 2005, donde quedaron especificados los perfiles y funciones de los puestos que serían parte del Servicio Profesional. Además, ha dado lugar a la formación de un sistema de cursos de capacitación y actualización en derechos humanos para el personal de la Comisión. El objetivo ha sido implementar un sistema transparente e imparcial, basado en el desempeño y los méritos, de profesionalización del servicio público. La primera convocatoria pública puso a concurso 50 plazas, entre ellas dos nuevas visitadurías. A dicha convocatoria se presentaron mil ochocientos candidatos.

El segundo es el Programa para el Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos (PFIOPDH) ([www.fortalecerderechoshumanos.org](http://www.fortalecerderechoshumanos.org)). Se trata de un programa que tuvo financiamiento de la Comisión Europea y de la Fundación McArthur y que contó con el apoyo del representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Se originó en el 2002, cuando Emilio Álvarez Icaza fue miembro del comité directivo de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH). En esa ocasión, la CDHDF diseñó un proyecto para el fortalecimiento de los organismos públicos de derechos humanos, que encontró financiamiento de los organismos mencionados. Sin embargo, en el 2003, la mayoría de los organismos públicos integrantes de la FMOPDH cancelaron su participación en dicho proyecto —uno se pregunta por qué. La CDHDF reelaboró la propuesta, que fue nuevamente aprobada y apoyada por la Comisión Europea y la Fundación MacArthur. En esta ocasión, además de la del D.F., se integraron al proyecto los organismos públicos de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa.

El PFIOPDH siguió dos líneas de acción.<sup>19</sup> Por un lado, la formación de redes de educadores y defensores de derechos humanos conformadas por miembros de las instituciones



participantes y la ejecución de cinco seminarios interinstitucionales en los que se proporcionaron herramientas teóricas y metodológicas para fortalecer los programas de educación y defensa. Por el otro, la creación de espacios de diálogo e intercambio entre activistas, organizaciones sociales, funcionarios de los gobiernos federal y estatales, e instancias internacionales en materia de derechos humanos. En este marco se llevaron a cabo tres mesas de diálogo en Costa Rica, México, D.F. y Washington, D.C. y un curso de alta formación en derechos humanos, dirigido a distintos sectores públicos y sociales. Este curso fue respaldado por personal de la ONU, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre otras instancias internacionales.

A través del PFIOPDH, la CDHDF asumió un rol de liderazgo en el desarrollo de redes y espacios de intercambio para el desarrollo de capacidades en la defensa y la educación en derechos humanos en organizaciones sociales y organismos públicos.

### ***V.3 Educación, promoción y difusión de los derechos humanos***

Un segundo eje de conducción institucional en el que la CDHDF ha impulsado cambios significativos es en el de la promoción integral de una cultura de los derechos humanos. Esto queda patente en la variedad de intervenciones públicas de la Comisión, a través de su presidente y de los consejeros. La CDHDF continuamente emite comunicados, promueve iniciativas, participa en eventos y tiene presencia en distintos foros. A pesar de tratarse de eventos y circunstancias de distinta índole, una constante en el discurso de la Comisión es el llamado a fortalecer una convivencia social inclusiva, respetuosa, abierta a las diferencias de credos, identidades y capacidades. Una expresión paralela de este discurso es la oposición a la discrecionalidad en el ejercicio de la función pública, a la impunidad y a las leyes y

políticas que, persiguiendo fines legítimos, pasan por alto el cuidado de los derechos humanos.<sup>20</sup>

Es ilustrativo de esta disposición a realizar pronunciamientos públicos el que la CDHDF se haya manifestado en diversas ocasiones de forma a crítica con respecto a diversas leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa. Una de ellas es la Ley de Cultura Cívica<sup>21</sup>; otra, la Ley de Justicia Penal para Adolescentes<sup>22</sup>. En cambio, ha respaldado iniciativas como la Ley de Sociedades de Convivencia en el Distrito Federal<sup>23</sup> y la despenalización del aborto, que representan avances en materia de inclusión social, equidad y derechos civiles.

Por otra parte, a través del Programa de Educación, Promoción y Difusión de los Derechos Humanos la CDHDF ha fortalecido diversos programas de difusión, capacitación, divulgación y ha establecido múltiples convenios interinstitucionales —con instituciones nacionales e internacionales. Diversas campañas de la CDHDF han buscado sensibilizar a la población con respecto a los derechos de grupos vulnerables como los adultos mayores, los discapacitados, los jóvenes y los niños. La CDHDF ha fortalecido sus programas dirigidos a jóvenes e infantes, específicamente, dándole continuidad a La Casa del Árbol, creando unidades móviles de educación y de difusión de los derechos humanos —La Casita de los Derechos—, impulsando actividades como el programa Adolescencia sin Violencia y difundiendo materiales que alertan en contra del abuso sexual y la pornografía infantil.

Aquí cabe señalar que, además de una serie de campañas emitidas a través de medios audiovisuales, trípticos y carteles, la Comisión ha efectuado una labor significativa de producción editorial. Por una parte, se encuentra una serie de publicaciones de índole normativa. Se pueden citar varios ejemplos, pero uno de reciente publicación es ilustrativo: los cuatro gruesos volúmenes que conforman la *Compilación de instrumentos jurídicos en materia de no discriminación*. Asimismo, se han publicado diversos



instrumentos para el ejercicio de la defensa y la educación en derechos humanos como el *Protocolo de Estambul* —un manual para la investigación de la tortura y prácticas semejantes—, los materiales de capacitación para el servicio profesional, los contenidos de los cursos interdisciplinarios de la Alta Formación en Derechos Humanos y el catálogo que contiene la estrategia educativa de la CDHDF, por mencionar algunos.

A la par, la edición de los informes anuales y del órgano oficial de difusión de la CDHDF, *DFensor*, han adquirido una notable calidad editorial. Los informes, que se editan también en CD's interactivos, se presentan en un formato que facilita su lectura. De modo que, el lector puede consultar el informe ejecutivo, profundizar en los resultados obtenidos dentro de los principales programas de la Comisión o ahondar en una sección de datos y estadísticas. La revista *DFensor* se ha convertido en una publicación formal que contribuye a la divulgación y a la discusión en torno a los derechos humanos, pues contiene artículos, ensayos e información producida por la Comisión.<sup>24</sup>

Se debe destacar, igualmente, la publicación de diversos estudios e informes producidos a partir de la información generada por la propia Comisión, o bien, a partir de estudios y encuestas realizados por otros investigadores e instituciones. Más adelante se proporcionan más detalles al respecto; por lo pronto, en este contexto, es necesario resaltar el interés de la CDHDF por la investigación en materia de derechos humanos. Pocos son las instituciones públicas y los organismos de derechos humanos que encaran la tarea de respaldar su quehacer en investigación empírica. Si bien el área de investigación está en proceso de formación, es ilustrativa del tipo de capacidades institucionales que se han promovido en la Comisión.

Dentro de las actividades de promoción y difusión, se encuentra también el Programa de Fomento a Iniciativas Ciudadanas en Materia de Educación y Promoción de los Derechos Humanos. Este programa se ha llevado a cabo dentro

del Programa de Conversión del Instituto de Desarrollo Social (Indesol), de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal. Anualmente, el Indesol abre una convocatoria para financiar proyectos de diversa índole —investigación, capacitación, intervención— bajo un esquema en el cual el gobierno federal aportaba una proporción sustancial para llevar a cabo el proyecto y las organizaciones sociales aportaban el resto. En el año 2003, la CDHDF aportó cerca de doscientos veinte mil pesos para el fondo de coinversión; en el 2005, dicho monto fue de quinientos mil pesos. El número de proyectos que reciben financiamiento cada año no ha sido mayor de veinte, debido a que son pocas las organizaciones participantes en la convocatoria y a que no todas aprueban los dictámenes. Lo que es de destacar, sin embargo, es la iniciativa de la CDHDF de promover el desarrollo de proyectos en materia de derechos humanos entre las organizaciones sociales, al coparticipar en el financiamiento de dichos proyectos a través de una institución pública de carácter federal.

Una de las vertientes de educación y difusión que la CDHDF ha promovido enérgicamente es el combate a la discriminación. Apegada a una noción amplia de la inclusión democrática, la CDHDF ha impulsado la Campaña Permanente por la No Discriminación, a través de diversas campañas públicas, de la creación de espacios de reflexión y debate y de la colaboración con organizaciones sociales e instituciones públicas y académicas. Asimismo, ha colaborado en hacer visibles a las prácticas discriminatorias y a los grupos vulnerables que tienden a ser objeto de ellas: niños y niñas, mujeres, ancianos, indígenas, migrantes, personas que han sido privadas de su libertad, que tienen algún tipo de discapacidad, que viven con VIH-Sida, que sufren trastornos psicopatológicos, o que por su identidad sexual, de género o sociocultural son objeto de violencia, vejaciones y exclusión.

A través de su campaña a favor de la no discriminación, la CDHDF ha adoptado una postura significativa en materia de



A través de su campaña a favor de la no discriminación, la CDHDF ha adoptado una postura significativa en materia de promoción de los derechos humanos. Con los programas de educación y capacitación, ha buscado incidir en la cultura pública con el fin de promover los valores y prácticas de inclusión, reconocimiento y reciprocidad que son relevantes para hacer funcionar las instituciones de la democracia.

promoción de los derechos humanos. Al igual que con los programas de educación y capacitación, ha buscado incidir en la cultura pública con el fin de promover los valores y prácticas de inclusión, reconocimiento y reciprocidad que son relevantes para hacer funcionar las instituciones de la democracia. Así, las acciones de la Comisión han contribuido a mostrar que muchos de los supuestos que orientan las interacciones y las prácticas sociales en el México contemporáneo están basados en estereotipos y prejuicios que reproducen la exclusión y la desigualdad. Paralelamente, la Comisión ha coadyuvado a la definición de políticas en materia de no discriminación. La CDHDF participó en la elaboración de la iniciativa que, en julio de 2006, se convirtió en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal y, junto con otras instancias del gobierno capitalino, forma parte del Consejo que se creó a partir de dicha ley, con la función de vigilar su cumplimiento.

De acuerdo con la ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación <sup>25</sup>, la CDHDF tiene competencia para conocer de quejas o denuncias “por presuntas violaciones al derecho a la no discriminación cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público” del Distrito Federal (Artículo 10). En cambio, es el CONAPRED (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación), quien deberá atender y resolver las quejas que involucren solamente a particulares en el Distrito Federal. Este diseño soluciona un problema: ¿es necesario crear un organismo público local para atender las denuncias por discriminación? Hacerlo implicaría crear una burocracia que duplica algunas funciones de la CDHDF. Además, al conservar la facultad de atender denuncias por presunta violación a este derecho, la CDHDF conserva también la facultad de promover una política integral de protección y promoción de los derechos humanos, entre los que se incluye el derecho a la no discriminación.

Mención aparte merece una de las intervenciones públicas más sensibles de la CDHDF, que fue motivada por las

investigaciones en torno a la muerte de Digna Ochoa y Plácido, defensora de los derechos humanos. En octubre del 2001, el cuerpo sin vida de Digna Ochoa fue encontrado en su domicilio, en circunstancias que hacían sospechar que se trataba de un asesinato. Digna había sido objeto de diversas amenazas de muerte, y aunque había solicitado el respaldo de las autoridades, sus solicitudes no tuvieron respuesta. Luego de una serie de estudios periciales, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal concluyó que no se trataba de un crimen, sino de un suicidio. Para darle fuerza a su argumento, la fiscalía responsable del caso subrayó las características de personalidad de Digna Ochoa —retratándola como una persona inestable psíquicamente y con fuertes carencias emocionales. La CDHDF exigió respeto a la memoria de la activista, señalando que “no se vale legitimar una conclusión sobre la base de deslegitimar su persona”.<sup>26</sup>

La CDHDF realizó, entonces, un estudio acerca del procesamiento del caso donde detectó múltiples y serias irregularidades en la integración de la averiguación previa.<sup>27</sup> El documento es claro al señalar que la Comisión no se pronuncia con respecto a “la calidad de las distintas hipótesis investigadas por la Agencia Especializada para la investigación de los Hechos Relacionados con el Fallecimiento de Digna Ochoa y Plácido, ni a la determinación mediante la cuál la mencionada agencia autorizó la propuesta de no ejercicio de la acción penal” (p. 209). Lo que realizó la Comisión es un documento “de carácter informativo con sustento técnico-jurídico”. Pero se trata de un documento contundente, que encuentra evidentes elementos de negligencia, torpeza e, inclusive, un manejo doloso de la investigación judicial. De acuerdo con dicho informe, hay irregularidades notorias y graves en la integración de la averiguación previa, en las pruebas periciales, en el seguimiento de la necropsia. Los reportes y documentos dejan constancia de omisiones y contradicciones, y de una conducción irresponsable e irregular, por decir lo menos, de la investigación. En este documento, la CDHDF aporta evidencia sustantiva para pensar



que no solamente las causas de la muerte de Digna Ochoa siguen sin esclarecerse, sino que las investigaciones de la PGJDF son responsables de la opacidad que rodea a este caso.

Si las causas de la muerte de Digna Ochoa no se han despejado, la CDHDF, en cambio, ha rendido homenaje a las “causas de su vida”: la defensa de los derechos humanos de quienes son víctimas de los abusos de autoridad.<sup>28</sup>

#### ***V.4 La defensa de los derechos humanos***

Un campo en el que la CDHDF ha introducido diversos programas y acciones innovadoras es, propiamente, el de defensa de los derechos humanos de los capitalinos. Así, un primer conjunto de acciones se enmarcan en el propósito de “acercar la CDHDF a la ciudadanía”. Actualmente, la CDHDF ofrece sus servicios las 24 horas, los 365 días del año. Los peticionarios pueden acudir directamente a las instalaciones, o comunicarse vía telefónica o por Internet. El servicio telefónico lo atiende el *Centro de Atención Telefónica*, que funciona de lunes a viernes, de 9 a 21 horas. Para implementar este programa, en las instalaciones de la CDHDF se abrió un espacio destinado exclusivamente a los telefonistas —evitando, así, que quienes atienden a los peticionarios estén respondiendo llamadas al mismo tiempo.

Una segunda estrategia de acercamiento de la CDHDF a los ciudadanos es la creación de cuatro unidades desconcentradas en diversos puntos de la ciudad. La sede principal se localiza en la zona centro de la Ciudad de México. Sin embargo, dadas las dimensiones y dinámicas propias de esta capital, para quienes radican en cualquier otra zona de la ciudad —o en la zona metropolitana, de donde acuden también a la Comisión— acudir al centro implica emprender un trayecto prolongado y desgastante. Por lo tanto, para facilitar el acceso de los ciudadanos a los módulos de atención de la CDHDF se crearon cuatro unidades desconcentradas. La primera unidad, creada en 2003, se localiza al oriente de la ciudad, en la Delegación Iztapalapa.

Actualmente, la CDHDF ofrece sus servicios las 24 horas, los 365 días del año. Los peticionarios pueden acudir directamente a las instalaciones, o comunicarse vía telefónica o por Internet.

En 2004 se inauguró la unidad Norte, en la Delegación Gustavo A. Madero y la unidad Sur, en la delegación Xochimilco, inició actividades en 2005. En ese mismo año, se inauguró la cuarta unidad, en un punto donde colindan las delegaciones Benito Juárez y Álvaro Obregón.

En materia de defensa de los derechos humanos, las principales innovaciones se encuentran en el sistema que da curso y seguimiento a los servicios que ofrece la Comisión. El proceso que se sigue, al atender a los peticionarios, es el siguiente (*Informe Anual 2005*, p. 78-79):

- Servicios de orientación
- Medidas cautelares
- Servicio de quejas
- Conclusión del expediente de queja
- Recomendaciones
- Seguimiento a recomendaciones
- Informes especiales

Los servicios de orientación ayudan a que los peticionarios formulen su denuncia, o bien, cuando la CDHDF no es competente para conocer de algún caso, a que puedan ser canalizados a las instancias correspondientes. En el 2005, la Comisión atendió a 46, 607 personas —un promedio de ciento treinta personas al día.

Las medidas cautelares son un instrumento introducido por la administración de Álvarez Icaza y tienen el propósito de prevenir violaciones graves a los derechos humanos, así como, de alertar a las instituciones y autoridades que están involucradas en esos casos. Las medidas cautelares le informan a la autoridad que la CDHDF sabe del caso. De esta forma se puede evitar que se cometan violaciones a los derechos humanos, o bien, se facilita



la resolución de la queja, una vez que la autoridad competente tiene noticia de los hechos. Solamente en el año 2005, la Comisión emitió 5,008 medidas cautelares.

El servicio de quejas, por su parte, canaliza las presuntas violaciones a los derechos humanos. Para fortalecer este servicio, se han introducido varios instrumentos. Por un lado, se encuentra el *Sistema Integral de Atención a Peticionarias y Peticionarios (SIAP)*, un programa electrónico que busca hacer más eficiente el procesamiento de orientaciones y quejas. El programa está basado en el *Catálogo para la Calificación de Investigación de Violaciones a Derechos Humanos*. A su vez el catálogo ha sido diseñado por la CDHDF, a partir de la normatividad internacional en materia de derechos humanos para distinguir entre derechos humanos genéricos, derechos humanos específicos y el tipo de violación precisa que se ha cometido en un caso dado. Con este instrumento se pueden conocer con mayor especificidad los tipos de derechos humanos que son vulnerados. Además de los criterios de calificación de dicho Catálogo, el SIAP también permite hacer un seguimiento más específico del procesamiento de las quejas. El SIAP permite enumerar a las personas que están involucradas en un expediente dado al distinguir entre peticionarios —personas que acuden a presentar la queja—, peticionarios que son los agraviados en un caso presunto de violación de los derechos humanos y agraviados —personas que son víctimas de una presunta violación de sus derechos, pero que no son quienes acuden a presentar la denuncia ante la CDHDF.

Una queja se da por concluida cuando no se encuentra evidencia de una violación a los derechos humanos, cuando el/la peticionario desiste del trámite, cuando se logra una conciliación entre los peticionarios y las autoridades implicadas o cuando se emite una recomendación. Como se mencionó más arriba, las recomendaciones son el instrumento de un organismo público de derechos humanos, más fuerte y a la vez el de uso más delicado. Su propósito es evitar que se repitan los hechos que propiciaron la violación de derechos humanos, que se impongan sanciones a los responsables y que se reparen los daños a las víctimas. Las

recomendaciones deben estar debidamente fundamentadas y ser respaldadas por una conducción imparcial e independiente por parte del organismo que las emite. Su poder reside en las razones públicas —jurídicas, morales— que las sustenten. Pero carecen de poder vinculante. Si una autoridad rechaza una recomendación correctamente fundamentada, no puede justificar su decisión más que en la arbitrariedad y la fuerza. No son pocas las ocasiones en que las autoridades del Distrito Federal han rechazado las recomendaciones que les dirige la CDHDF. Tales rechazos suelen ser tajantes e injustificados. En la misma proporción, más que de argumentos, suelen venir acompañados de descalificaciones. Un ejemplo desafortunado de este comportamiento lo proporciona la titular del Sistema de Transporte Colectivo, Florencia Serranía Soto, que rechazó la recomendación 1/2005, por el trato discriminatorio, cruel y degradante que algunos empleados del Metro propinaron a un usuario por ser homosexual.

En otras ocasiones, los costos de aceptar una recomendación pueden ser menores que no aceptarla. Sobre todo si se tiene el recurso de “hacer como que se hace”. Es decir, de simular que se está cumpliendo con ella, aunque no sea así. Para hacer frente a las recomendaciones que se aceptan pero que no se cumplen, la CDHDF ha implementado un sistema de seguimiento. Consiste en un modelo de investigación para verificar que se hayan cumplido los puntos de las recomendaciones. El *Modelo de seguimiento de recomendaciones* representa una innovación en materia de defensa de los derechos humanos. Con base en este modelo, la CDHDF analiza la evidencia que aporta la autoridad respectiva para verificar los avances en el cumplimiento de los puntos recomendatorios, facilita que la atención a los peticionarios sea eficaz y diligente, ayuda a establecer comunicación con las autoridades y promueve acciones interinstitucionales cuyo propósito es hacer cumplir la recomendación. Se trata de un instrumento que funciona a la vez como mecanismo de investigación y como una estrategia para inducir la cooperación de las autoridades involucradas.

Las recomendaciones son el instrumento de un organismo público de derechos humanos, más fuerte y a la vez el de uso más delicado, su propósito es evitar que se repitan los hechos que propiciaron la violación de derechos humanos, que se impongan sanciones a los responsables y que se reparen los daños a las víctimas.



Al aplicar el modelo de seguimiento a recomendaciones se han generado diversos informes especiales, donde se constatan los relativos avances de la autoridad en el cumplimiento de las recomendaciones y, sobre todo, donde se elaboran diagnósticos puntuales de la situación de los derechos humanos en áreas específicas del gobierno de la ciudad. Los informes especiales constituyen una de las aportaciones más relevantes de la CDHDF.

<sup>29</sup> Hasta la fecha se han publicado los siguientes:

- *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal* (varias ediciones, la más reciente es del 2006);
- *Informe especial sobre la situación de los juzgados cívicos del Distrito Federal durante el 2004* (2005);
- *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal* (2005).

Estos informes, por un lado, provienen de una investigación en la que se comprueban los avances en el cumplimiento de las recomendaciones. Por otro, proporcionan una visión integral de las causas institucionales de la violación sistemática de los derechos humanos en un área específica de la política pública en el gobierno del Distrito Federal y contienen propuestas de solución.

Para los casos en los que una recomendación no se acepta o no se le da el debido cumplimiento, la CDHDF cuenta con otros instrumentos de acción. Se trata, no obstante, de instrumentos de uso delicado, por así decir, que deben ser empleados con oportunidad para que no pierdan eficacia. Entre ellos se encuentra formular una denuncia ante la Contraloría General del Distrito Federal, conforme a los términos aplicables de la ley de responsabilidades de servidores públicos. Otro, es solicitar a la Asamblea Legislativa que requiera a las autoridades, involucradas en el caso, justificar su oposición a cumplir con lo solicitado por la Comisión. Se cuenta, asimismo, con la posibilidad de acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

o al Sistema Universal de Derechos Humanos de la ONU. Hasta el 2006, no se había recurrido a ninguna de estas instancias.

### ***V.5 Los derechos humanos en el Distrito Federal.***

Una de las acciones que definen la política de defensa de los derechos humanos de CDHDF es la organización sistemática de información acerca de los derechos humanos de los capitalinos. A partir de la información que obtiene del procesamiento de las orientaciones y quejas y del seguimiento a las recomendaciones, la CDHDF ha generado diversos estudios diagnósticos, con el propósito de que sirvan para orientar los cambios y reformas administrativas e institucionales que son necesarios en el Distrito Federal. La información aportada por la CDHDF, acerca de la situación de los derechos humanos en la capital, apunta en una misma dirección: los derechos de los capitalinos siguen siendo vulnerables. Los determinantes de esta situación son múltiples y de carácter estructural, pero sus consecuencias son la precariedad de la certidumbre jurídica de los ciudadanos en su relación con las instituciones estatales.

La Tabla 7 proporciona una visión general de la cantidad de quejas atendidas por la CDHDF en 2004 y 2005. En ella puede verse que, por la cantidad de denuncias que recibe, la capacidad de la Comisión para procesar y dar seguimiento a las quejas de los peticionarios está sometida a una exigencia cada vez más alta. De la misma forma, muestra que en 2005, con respecto al año 2004, se atendieron casi tres mil quejas más. En 2006, la toma de la avenida Reforma por parte del movimiento encabezado por Andrés Manuel López Obrador, para protestar por la conducción del proceso electoral, suscitó, por sí sola, 2,455 quejas. En este contexto, cabe destacar que la CDHDF se ha convertido en un referente confiable y con credibilidad. Esto se observa en la medida en que la ciudadanía acude con mayor frecuencia a la Comisión para inconformarse por las acciones de la autoridad. Una actitud de este tipo puede verse como un indicador de que los capitalinos son cada vez más concientes de sus derechos



humanos y de que encuentran en la Comisión un referente institucional que responde a sus demandas. Con todo, el crecimiento de la demanda está poniendo a prueba a la capacidad de la CDHDF de atender a los peticionarios.

Tabla 7. Quejas tramitadas por la CDHDF 2004-2005

	Año	
	2004	2005
Quejas registradas	6,945	9,347
Quejas calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos	5,847	8,074
Personas involucradas en los expedientes*		12,395
Agravios a personas por derecho humano vulnerado*		17,739
Agravios de autoridades a personas*		14,602
Derechos humanos vulnerados*		11,015
Mención a autoridades	6,963	9,265

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagrama A. *Informe Anual 2005*, p. 109

\* Categorías introducidas en el SIAP

Tabla 8. Derechos humanos vulnerados en 2005

	n=	%
1. Derechos de las personas privadas de su libertad	2,492	22.62
2. Derechos de la víctima o persona ofendida	1,574	14.29
3. Derecho a la seguridad jurídica	1,357	12.32
4. Derecho al debido proceso/garantías judiciales	1,269	11.52
5. Derecho a la libertad y seguridad personales	1,000	9.08
6. Derecho de petición y pronta respuesta	705	6.40
7. Derecho a la integridad personal	696	6.32
8. Derecho a una adecuada protección judicial	519	4.71
9. Derecho a la honra y la dignidad	369	3.35
10. Derecho a la salud	205	1.86
11. Derechos de la niñez	196	1.78
12. Derecho a un nivel de vida adecuado	106	0.96
13. Derecho a la propiedad privada	103	0.94
14. Derecho al trabajo	95	0.86
15. Derecho a la protección de las personas adultas mayores	60	0.54
16. Derechos de la mujer desde la perspectiva de género	58	0.53
17. Derecho a un medio ambiente sano	44	0.40
18. Derecho a la igualdad ante la ley	41	0.37
19. Derechos a la protección de personas con capacidades diferentes	35	0.32
19. Derecho a la información	32	0.29
20. Derecho a la protección de la familia	9	0.08
21. Derecho a la circulación y residencia	9	0.08
22. Derecho a defender los derechos humanos	7	0.06
23. Derecho de reunión y asociación	5	0.05
24. Derecho a la libertad de pensamiento y expresión	5	0.05
25. Desaparición forzada	5	20.05
26. Derecho a la educación	4	0.04
27. Derecho a la vida	4	0.04
28. Derecho a los beneficios de la cultura	4	0.04
29. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica	4	0.04
30. Derecho a la nacionalidad	1	0.01
31. Derecho al nombre	1	0.01
32. Derecho a la libertad de conciencia y religión	1	0.01

Fuente: Cuadro 2.23, *Informe anual 2005*, p.127-130

Por otra parte, la información que se proporciona en la Tabla 7 incorpora los criterios de clasificación del Sistema Integral de Atención a Peticionarios (SIAP). Este sistema muestra que el número de personas involucradas en los expedientes de queja, los agravios cometidos y los derechos humanos vulnerados son claramente más numerosos que las quejas interpuestas por presunta violación a los derechos humanos. Esta información permite conocer con mayor especificidad qué tipo de agravios y qué tipo de derechos humanos se vulneran por cada queja que se interpone.

Para mayor precisión, la Tabla 8 contiene una clasificación de los derechos humanos agravados en el 2005, conforme al *Catálogo para la Calificación de Investigación de Violaciones a Derechos Humanos*. En esta tabla puede verse que los tres derechos que son violados con mayor frecuencia son: los de las personas privadas de su libertad, los de las víctimas de delitos u ofensas de distinta índole, el derecho a la seguridad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad personales. Son derechos que están relacionados estrechamente con los sistemas de procuración y administración de justicia. Como lo están, igualmente, los derechos al debido proceso, a la libertad y la seguridad, a la integridad personal y a la protección judicial. Sin embargo, hay una amplia variedad de derechos que tampoco se respetan debidamente. Derechos relacionados con la dignidad de las personas, la salud, la infancia, el medio ambiente, la equidad hacia las mujeres y hacia las personas con discapacidad, entre otros.

La Tabla 9, por su parte, muestra a las instituciones que más denuncias han suscitado a lo largo de cuatro años. Son, de manera inequívoca, instituciones vinculadas con la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia. Invariablemente se ubica la PGJDF en el primer lugar de la lista de autoridades que han cometido presuntas violaciones a los derechos humanos. Le siguen diversas dependencias de la Secretaría de Gobierno, principalmente, los distintos reclusorios femeniles y varoniles. Mención aparte merecen la Secretaría de Seguridad Pública, la

Los tres derechos que son violados con mayor frecuencia son: los de las personas privadas de su libertad, los de las víctimas de delitos u ofensas de distinta índole, el derecho a la seguridad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad personales.



Secretaría de Salud y la Consejería Jurídica del Distrito Federal. Son también motivo de quejas las delegaciones políticas y diversos juzgados en materia penal, familiar y civil del Tribunal Superior de Justicia.

Así, las tablas 8 y 9 dan cuenta de los derechos humanos vulnerados y de las instituciones implicadas en ello. Pero, ¿qué hay de las recomendaciones que se han dirigido a estas instituciones? Es, precisamente, la Tabla 10 la que muestra un reporte global de las recomendaciones emitidas por la CDHDF entre 1994 y abril del 2006. Este cuadro permite ver que, de 134 recomendaciones emitidas, 107 han sido aceptadas en su totalidad, 9 se han rechazado y 35 están bajo seguimiento.

Entretanto, las instituciones que más recomendaciones han recibido a lo largo de la trayectoria de la CDHDF se pueden ver en la Tabla 11. En ella, las primeras cuatro posiciones las ocupan, respectivamente, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Salud y la instancia responsable de los reclusorios en el D.F. Además, proporciona un dato revelador: las autoridades tienden a aceptar las recomendaciones, pero dan largas a su cumplimiento. La PGJDF, por ejemplo, la institución que más recomendaciones ha recibido, solamente ha rechazado 4 de las 51 que se le han dirigido. Esto sería indicativo de un alto grado de receptividad de parte de las autoridades. Sin embargo, el hecho es que una alta proporción de esas recomendaciones aceptadas no ha tenido un cumplimiento cabal.

El tipo de derechos humanos vulnerados, las instituciones públicas responsables y el curso que siguen las recomendaciones de la CDHDF proporcionan una visión bastante clara de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal. Asimismo, los balances que proporciona la Comisión en sus informes anuales son enfáticos en su diagnóstico. A partir de la información recabada, es palpable que, en las instancias de procuración y administración de justicia, el sistema penitenciario

El tipo de derechos humanos vulnerados, las instituciones públicas responsables y el curso que siguen las recomendaciones de la CDHDF proporcionan una visión bastante clara de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal.

y las políticas de seguridad pública, no se ha erradicado la violación a los derechos humanos. Las áreas de la seguridad jurídica, certidumbre legal y seguridad pública de los ciudadanos son de las más vulnerables en la capital. Tampoco, las prácticas de tortura y desaparición forzada, por ejemplo, han sido erradicadas por completo. Por otro lado, son cada vez más notorias otras áreas en las que la protección de los derechos humanos es también precaria: los servicios de salud, los servicios públicos, el trato igualitario y no discriminatorio hacia las personas y la capacidad del gobierno para detener el deterioro del medio ambiente.

Tabla 9. Quejas presentadas por presuntas violaciones a los derechos humanos, por autoridad responsable (2002-2005)<sup>a</sup>

	2002		2003		2004		2005	
	n=	%	n=	%	n=	%	n=	%
Organismos centralizados	5,240		4,858		6,241		8,142	
Procuraduría General de Justicia	2,094	36.1	1,956	36.7	2,196	31.5	3,088	33.3
Secretaría de Gobierno <sup>b</sup>	1,681	29	1,394	26.1	1,962	28.2	2,091	22.6
Reclusorio Preventivo Varonil Oriente <sup>c</sup>	550	32.7	479	34.4	450	22.9	439	21.0
Reclusorio Preventivo Varonil Norte <sup>c</sup>	477	28.4	395	28.3	459	23.4	415	19.8
Reclusorio Preventivo Varonil Sur <sup>c</sup>	178	10.6	153	11.0	244	12.4	343	16.4
Dirección de la Penitenciaría Santa Martha Acatitla <sup>c</sup>	120	7.1	97	7.0	197	10.0	189	9.0
Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla <sup>c</sup>	...	...	...	...	120	6.1	290	13.9
Centro de Readaptación Social Varonil S. M. Acatitla <sup>c</sup>	...	...	...	...	93	4.7	129	6.2
Reclusorio Preventivo Femenil Oriente <sup>c</sup>	85	5.1	66	4.7	110	5.6	4	0.2
Reclusorio Preventivo Femenil Norte <sup>c</sup>	71	4.2	65	4.7	90	4.6	7	0.3
Centro de Readaptación social femenil Tepepan <sup>c</sup>	53	3.2	53	3.8	59	3.0	62	3.0
Secretaría de Seguridad Pública	615	10.6	651	12.2	835	12.1	1,067	11.5
Secretaría de Salud	348	6	439	8.2	677	9.7	769	8.3
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	179	3.1	135	2.5	201	2.9	374	4
Delegaciones	338	5.8	250	4.7	465	6.7	748	8.1
Tribunal Superior de Justicia	176	3	189	3.5	232	3.3	316	3.4
Organismos autónomos	37	0.6	36	0.6	25	0.4	59	0.6
Total	5,791	94.4	5,333	94.7	6,963	94.7	9,265	91.8

Fuente: CDHDF, Informes anuales 2002-2005

<sup>a</sup> Se citan las dependencias con mayor número de quejas registradas

<sup>b</sup> Se desglosan las instancias dependientes de la Secretaría de Gobierno con mayor número de quejas.

<sup>c</sup> El porcentaje de quejas se define con relación al 100% de quejas de la Secretaría de Gobierno



Tabla 10. Recomendaciones emitidas por situación actual (1994-2006)

Años:	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Recomendaciones	12	16	9	17	4	9	10
Aceptadas	12	16	9	17	4	9	4
Parcialmente aceptadas							4
No aceptadas							1
Concluidas	12	15	8	17	4	9	8
Sujetas a seguimiento		1	1				2
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Recomendaciones	10	13	11	9	8	6	134
Aceptadas	9	9	7	3	5	3	107
Parcialmente aceptadas		2	4	5	2		17
No aceptadas	1	2		1	1	2	9
Concluidas	6	7	5	4	2	2	99
Sujetas a seguimiento	4	6	6	5	6	4	35

Fuente: Elaboración propia con base en: CDHDF. Estadísticas del modelo de seguimiento a recomendaciones. ([www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)).

Tabla 11. Situación de recomendaciones emitidas por autoridad responsable (1994-2006)

	Recomendaciones por autoridad	No aceptadas	No cumplidas
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	51	4	37
Secretaría de Seguridad Pública	27	1	20
Secretaría de Salud	16	0	7
Dirección General de Prevención y Readaptación Social	15	0	12
Jefatura del Gobierno del Distrito Federal	11	1	8
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	11	1	9
Secretaría de Gobierno	8	0	4
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	7	2	5
Total	176	16	119

Fuente: Elaboración propia con base en: CDHDF. 2006. *DFensor*, núm. 6, p. 61

Los informes y diagnósticos que ha publicado la CDHDF aportan información acerca de la situación de los derechos humanos en áreas específicas. Por un lado, se encuentran estudios en los que ha colaborado la CDHDF, como el *Diagnóstico interinstitucional del sistema penitenciario del Distrito Federal*—en cuya formulación participaron diversas instituciones públicas: la Asamblea Legislativa, El Tribunal Superior de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública, entre otros. Por otro, se encuentran trabajos que aprovechan información producida por otros proyectos. En este caso se encuentra el trabajo *Trayectoria de la población sentenciada, proceso legal y calidad de vida en los centros penitenciarios del Distrito Federal* (2005), que empleó una base de datos, propiedad del CIDE,

y que fue desarrollada por Elena Azaola y Marcelo Bergman. Asimismo, otros estudios han analizado las quejas y denuncias que recibe la Comisión. Antonio López Ugalde realizó dos trabajos con base en los datos que proporcionan expedientes procesados por la CDHDF: *Violación de los Derechos Humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal* (2003), y *Procuración de Justicia y Derechos Humanos en el Distrito Federal* (2003).

Como ya se mencionó, el sistema de seguimiento a recomendaciones ha permitido elaborar una serie de diagnósticos sobre el desempeño de varias dependencias del gobierno capitalino. Así, de la verificación del cumplimiento de las recomendaciones surgieron estudios como el *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal*, el *Informe especial sobre la situación de los juzgados cívicos del Distrito Federal durante el 2004* y el *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal*. Los dos primeros informes proporcionan evidencia de la precariedad del funcionamiento de instituciones que deberían hacer valer las garantías legales, la certidumbre jurídica y los procesos de readaptación social en el D.F., mientras que el tercero proporciona un preocupante panorama acerca de la situación de los derechos humanos en un área fundamental: la sustentabilidad ecológica de la Ciudad de México. En el 2006 se publicó, igualmente, un volumen que aporta información acerca de la situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal.

Resulta significativo que la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal no haya mejorado en la última década. Antes bien, mientras que algunas áreas parecen deteriorarse, la vulnerabilidad de otras se hace más notoria. Los estudios realizados y las recomendaciones emitidas por la CDHDF revelan que las causas no se encuentran solamente en funcionarios corruptos y abusivos, sino que la vulnerabilidad de los derechos humanos en el Distrito Federal parece estar principalmente asociada con el diseño, los recursos y la capacidad

La vulnerabilidad de los derechos humanos en el Distrito Federal parece estar principalmente asociada con el diseño, los recursos y la capacidad de las instituciones públicas para cumplir sus funciones con eficacia y con pleno apego a las normas del Estado de derecho.



de las instituciones públicas para cumplir sus funciones con eficacia y con pleno apego a las normas del Estado de derecho.

## VI. LA CDHDF: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

Los ORGANISMOS Públicos Autónomos son una de las principales innovaciones institucionales que han acompañado a los procesos de cambio político en México. Lo mismo a escala federal que a nivel estatal, la creación de estos organismos ha sido clave para darle certidumbre a los procesos políticos y para avanzar en la consolidación del Estado de derecho en este país. Los OPAs, sin embargo, no traen consigo, por virtud de su sola existencia, las bienaventuranzas de la imparcialidad, la transparencia y la eficacia. Los OPAs pueden tener desempeños disímiles; algunos actúan conforme a lo que se espera de ellos, mientras que el quehacer de otros puede arrojar resultados decepcionantes.

En este trabajo se mencionó ya, que las alternativas de desarrollo para un organismo público autónomo pueden ser cuatro.

La primera es la de adoptar un perfil gris y mediocre. Sus informes y presentaciones públicas podrán ser ostentosas y relumbrantes, pero su fortaleza institucional es mínima y sus logros, espurios —cuando no abiertamente complacientes de la autoridad. Este tipo de institución es el aliado preferido de los gobernantes de fachada democrática —de los que no hay escasez.

La segunda alternativa es semejante a la anterior. La diferencia estriba en que, en este caso, se cumple mejor con las formas: la normatividad es apropiada, hay suficientes recursos, pero la voluntad de llevar a cabo el mandato es débil. Las causas pueden ser diversas: que los titulares sean poco competentes, que tengan poca idea de la tarea que tienen que cumplir, o bien, que en la vida privada frecuenten el círculo social al que asisten también los gobernantes en turno.

La tercera alternativa es la que se podría observar, presumiblemente, en los primeros años de existencia de un OPA. Se trata de un organismo que encara con decisión sus funciones,



pero que, al mismo tiempo, tiene que ir consolidando su estructura y sus recursos institucionales. En muchas ocasiones, la diferencia la hace la persona que está a cargo de la institución. De su voluntad y energía depende el desempeño del organismo.

La cuarta opción de desarrollo institucional parece ser la menos común. Es cuando coincide una institución fuerte, eficiente y profesionalizada, con un proyecto institucional claro que se pone a andar con convicción y energía.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal representa el caso de un OPA que, del año 1993 al 2006, se desplaza de la tercera alternativa a la cuarta. Es decir, de ser una institución que persigue con energía su mandato, se convierte en una institución robustecida normativa y programáticamente, sin perder vigor en el camino. Se trata de un organismo público que asume el pleno ejercicio de sus facultades institucionales como una forma de extender y profundizar la rendición de cuentas democrática en la Ciudad de México.

### ***VI.1 ¿En qué sentido?***

A la fecha, la CDHDF puede considerarse un caso paradigmático de desempeño sustantivo de una comisión de defensa de los derechos humanos. Si bien se trata todavía de una obra en desarrollo, los resultados alcanzados hasta el momento muestran que ha sido un proceso que ha dejado múltiples aprendizajes. Los aspectos que destacaré a continuación, aunque describen algunos aspectos de la gestión de De la Barreda, se refieren específicamente a la segunda fase de desarrollo institucional de la Comisión. Pues, como he mostrado, a partir de la administración de Emilio Álvarez Icaza, el desarrollo institucional de la CDHDF adquiere un impulso decisivo, al grado que puede decirse que ha establecido los estándares a seguir para otras comisiones estatales y organismos autónomos locales.

Un primer aspecto a resaltar es que la CDHDF se ha conducido con apego al principio de que el ejercicio del poder

estatal, para ser democrático, no puede dejar de conducirse con reconocimiento y respeto a los derechos humanos en todas sus políticas y acciones. En este marco se inscribe la importancia que la CDHDF le ha dado al fortalecimiento de sus facultades, pues un elemento central de su visión institucional es que los organismos públicos autónomos, profesionalizados y transparentes cumplen con una función central en la consolidación del Estado democrático de derecho en México.

La política desarrollada por la CDHDF, además de destacar la centralidad democrática que tiene un organismo público que vigila el respeto a los derechos humanos, se basa en una concepción amplia e integral de los derechos humanos. En este trabajo he mostrado que los programas de CDHDF no solamente han promovido acciones de defensa de las víctimas de los abusos de la autoridad, sino que le han dado igual importancia a la educación por una cultura de los derechos, la promoción de iniciativas de cambio social e institucional y al impulso al desarrollo de capacidades institucionales en otros organismos públicos y sociales cuyas actividades están vinculadas con los derechos humanos.

Por otra parte, la política de integralidad que promueve la CDHDF le ha dado un sentido amplio a la defensa y a la educación en derechos humanos. Aunque la mayor parte del quehacer de la Comisión está vinculada con la demanda de protección y defensa de la seguridad jurídica, las garantías procesales y la dignidad e integridad de los individuos, también se ha puesto énfasis en implementar políticas que le den soporte a una concepción amplia de los derechos humanos. Para empezar, quienes acuden a la CDHDF no son percibidos simplemente como “quejosos”, se les concibe como ciudadanos cuyos derechos han sido vulnerados. Así, los derechos que pueden ser vulnerados y que deben ser protegidos son tanto de carácter civil, como los asociados con el bienestar social, económico y ambiental de las personas, así como los que se refieren a las condiciones socioculturales de la convivencia democrática. También se ha visto que la Comisión

Los programas de CDHDF no solamente han promovido acciones de defensa de las víctimas de los abusos de la autoridad, sino que le han dado igual importancia a la educación por una cultura de los derechos, la promoción de iniciativas de cambio social e institucional y al impulso al desarrollo de capacidades institucionales en otros organismos públicos y sociales cuyas actividades están vinculadas con los derechos humanos.



ha puesto, tanto empeño en promover reformas a los sistemas de impartición y procuración de justicia como en defender la equidad de género, buscar mejoras en la calidad de los servicios públicos o darle impulso a uno de sus programas más significativos en materia de defensa, educación y desarrollo institucional: la promoción de una cultura de la no-discriminación.

Ahora bien, para implementar una concepción integral de los derechos humanos hace falta expandir las capacidades institucionales. Como se ha visto, esta es una tarea que la CDHDF ha encarado con energía, ya que a partir de las iniciativas surgidas del ámbito de conducción institucional de la Comisión se han logrado una serie de cambios normativos, reglamentarios y programáticos. Por la forma en que la CDHDF ha emprendido la labor de ampliar y fortalecer sus capacidades, se puede decir que se trata de un caso de lo denominado por Ackerman (2006) como “autonomía empoderada”.

Uno de los ámbitos en los que la CDHDF se ha valido de sus facultades para ampliar y extender sus atribuciones, es precisamente el de la autonomía. En el año 2003 promovió una reforma legal para fortalecer jurídicamente su condición autónoma. Esta reforma le ha servido para reafirmar su autonomía en el manejo del presupuesto y la conducción independiente de sus acciones, programas, investigaciones y recomendaciones. En este marco, la CDHDF ha implementado también medidas para fortalecer la profesionalización de su personal y para lograr que su funcionamiento y sus procesos internos sean transparentes. Sobresalen, en este contexto, las reformas administrativas, la creación de una contraloría interna y, sobre todo, la implementación del servicio profesional de carrera. Al impulsar estas reformas, se han seguido las directrices establecidas por la normatividad internacional para diseñar y desarrollar sus programas institucionales.

Los cambios normativos y programáticos en la Comisión, por otra parte, han tenido lugar al mismo tiempo que ha debido mostrar

un desempeño eficaz. Aunque sería lo ideal, las instituciones públicas no cuentan con tiempo para renovarse y luego ponerse a funcionar. Se requiere alcanzar un difícil equilibrio entre los cambios que se promueven y el cumplimiento del mandato público que se tiene.

En este punto es donde cobra importancia la valoración del desempeño y la eficacia de la CDHDF. Se trata de una cuestión difícil de evaluar. Sería engañoso, por ejemplo, pretender medir la eficacia de la CDHDF en función de qué tanto han disminuido las violaciones a los derechos humanos en el Distrito Federal. Este razonamiento conduce a una lógica semejante a la que los gobiernos suelen recurrir para probar la eficacia de sus acciones de combate a la inseguridad: por un lado, reducir el número de denuncias que registra el Ministerio público, y por el otro, aumentar el número de detenidos. En el caso de un organismo de defensa de los derechos humanos, se probaría su eficacia al minimizar la recepción de quejas y aumentar el número de recomendaciones que se emiten, independientemente de si son pertinentes y de la suerte que corran. Así se puede probar la eficacia de una comisión de derechos humanos, al precio de reducir al mínimo su relevancia política.

El desempeño de una comisión de derechos humanos se debe evaluar, antes bien, por las capacidades institucionales que ha desarrollado para procesar y dar seguimiento a las quejas y recomendaciones que emite. En este sentido la CDHDF ha implementado diversos programas y estrategias. Se pueden mencionar, entre otros, la apertura de unidades desconcentradas de atención a peticionarios, el servicio de atención telefónica y más especialmente el Sistema Integral de Atención a Peticionarios y el Modelo de Seguimiento de Recomendaciones. Los dos últimos resultan claramente innovadores, pues al momento de su implementación no existían programas semejantes en otras comisiones o en la CNDH.

Una evaluación integral del desempeño de la CDHDF, sin embargo, no puede quedarse en el plano de los programas y las



En una sociedad que tiende a reproducir prejuicios y estereotipos, es fundamental que los organismos públicos abran espacios al imaginario democrático a través de campañas, pronunciamientos públicos y programas educativos.

acciones llevadas a cabo en el ámbito de la defensa de los derechos humanos. Debe contemplar también las capacidades institucionales que ha desarrollado en materia de educación y promoción de los derechos humanos y su influencia pública e institucional. Debe destacarse, por lo tanto, la labor que la CDHDF ha realizado para promover programas de educación, capacitación y difusión —apoyada en diversos recursos editoriales y audiovisuales, talleres, campañas radiofónicas, etc.— en torno a temas como la equidad de género, la no discriminación, los derechos de la infancia y de los adultos mayores, el derecho a la diversidad sexual. No es sencillo medir el impacto efectivo de estas acciones en la cultura política, pero su centralidad no puede ser subestimada. En una sociedad que tiende a reproducir prejuicios y estereotipos, es fundamental que los organismos públicos abran espacios al imaginario democrático a través de campañas, pronunciamientos públicos y programas educativos.

Paralelamente, la CDHDF ha adoptado una posición de liderazgo en la promoción de políticas de fortalecimiento de capacidades institucionales entre los organismos públicos autónomos. En este sentido, ha impulsado diversos esquemas de colaboración interinstitucional dirigidos a fortalecer las capacidades de promoción y protección de los derechos humanos, tanto entre instituciones públicas como en organizaciones sociales. El programa en el que participaron seis comisiones locales, la Comisión Europea, la Fundación McCarthur, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU es el caso más destacado de este tipo de iniciativas.

Asimismo, la Comisión ha tenido la capacidad de establecer vínculos formales e informales con diversos actores, al interior y fuera del gobierno de la ciudad. De esta forma ha conseguido establecer espacios de coordinación interinstitucional para promover reformas institucionales y administrativas, atender quejas e inducir el cumplimiento de las recomendaciones. Un aspecto sobresaliente de la capacidad de coordinación

interinstitucional de la CDHDF es la habilidad que ha mostrado para dialogar y negociar, en circunstancias muy diversas, con distintos actores. Sin renunciar a su autonomía ni a pronunciarse enfáticamente acerca de lo que considera debe ser el respeto adecuado a los derechos humanos, la CDHDF ha conseguido inducir la cooperación de instancias gubernamentales del Distrito Federal, para resolver cuestiones diversas y puntuales. Esta capacidad ha sido especialmente valiosa en un escenario político que ha sido polarizado por asuntos que rebasan lo estrictamente local —por ejemplo, la “campana” orquestada por el gobierno foxista para desaforar al jefe de gobierno capitalino, la crisis postelectoral del 2006...

Por otra parte, la CDHDF ha contribuido a documentar diversas falencias del ejercicio de la función pública en la capital. Los informes y las investigaciones de la CDHDF indican que existe un grave deterioro de la capacidad del gobierno del Distrito Federal para conducir los asuntos públicos. Como se ha mencionado, donde se manifiesta con mayor dramatismo esta deficiencia es en la seguridad pública y en la procuración de justicia, pero también se expresa en la provisión de servicios públicos en general. Desde los servicios de salud hasta el cuidado de la sustentabilidad ecológica de la ciudad de México. Entonces, puede considerarse como un acierto que la CDHDF haya puesto de manifiesto que el deterioro y la precariedad de las capacidades estatales en el Distrito Federal no solamente vulneran los derechos de las personas que han acudido a poner una denuncia, sino que perjudican los derechos humanos de los capitalinos en su conjunto.

A la vez, es preciso reconocer que las autoridades del Distrito Federal no siempre atienden cabalmente los llamados ni las recomendaciones que emite la CDHDF. Las gestiones de Luis de la Barrera y de Emilio Álvarez Icaza se han encontrado, con frecuencia, con fuertes resistencias, cuando no con una oposición abierta de parte del gobierno del Distrito Federal, a tomar las medidas necesarias para hacer valer los derechos humanos.



Sin embargo, aún en estas ocasiones es preciso resaltar la relevancia pública y democrática de las actuaciones de la CDHDF. Si un criterio para evaluar la legitimidad de las acciones de un gobierno es la medida en que éste puede proporcionar razones y justificaciones públicas de su actuar (Monsiváis, 2006), en múltiples ocasiones la CDHDF ha mostrado que diversas acciones del poder político en el Distrito Federal no tienen mayor respaldo que una cruda obstinación. Así se manifieste en la incapacidad de coordinar reformas estructurales en la administración pública local o en el tajante rechazo a una recomendación, la debilidad de las razones públicas fortalece las descalificaciones y la imposición de la fuerza. Un nítido y reciente ejemplo en este sentido es el irritado rechazo del Jefe de Gobierno, Alejandro Encinas, a la recomendación 16/2006 —y la consiguiente fanfarronería del titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Joel Ortega— con motivo de los plantones que cerraron la avenida Reforma durante el mes de agosto del 2006. Pero no ha sido el único. En tales circunstancias, los pronunciamientos y recomendaciones de la CDHDF, en última instancia, han contribuido a establecer los puntos de una agenda de democratización que deberán ser atendidos por un gobierno que aspire a reconstruir sus vínculos con la ciudadanía.

## **VI.2 ¿Por qué?**

Son diversos los factores que habría que tener en cuenta para explicar el desempeño institucional de la CDHDF. En primera instancia, se debe considerar que el período de 1994 a 2006 es un período de cambio político e institucional en México. Aunque no se trata de un proceso uniforme ni unilineal, el fortalecimiento del pluralismo político, la expansión de las organizaciones sociales y la difusión de un conjunto de expectativas de democratización crearon condiciones propicias para la emergencia de iniciativas de innovación institucional.

Los procesos de cambio político abren espacios de oportunidad que pueden ser aprovechados para fortalecer la institucionalidad democrática. Irónicamente, para fortalecer las instituciones parece ser que las personas sí importan. Uno de los aspectos que más han influenciado la trayectoria institucional de la CDHDF es la capacidad profesional y la visión política de sus presidentes. Tanto en la gestión de Luis de la Barreda como en la de Emilio Álvarez se puede reconocer un fuerte compromiso con la defensa y promoción de los derechos de los habitantes de la capital en particular, pero también de los de la ciudadanía en general. No se trata simplemente de dar alivio a las víctimas, sino de contribuir a que el Estado mexicano se conduzca con apego a las leyes que gobiernan en una comunidad democrática.

Luis de la Barreda defendió con vigorosidad la independencia y el profesionalismo del desempeño de la CDHDF. Durante su gestión, la CDHDF se posicionó como una voz influyente en la esfera pública capitalina. De cualquier forma, al terminar su mandato, no estaba dicha la última palabra. La Comisión podría haber incurrido en un proceso de involución, o simplemente quedarse estancada. Una institución joven, que depende en gran medida de la fortaleza y la voluntad de su presidente, al tener lugar un cambio en la dirigencia, podría haber seguido un curso de debilitamiento institucional. El hecho es que siguió una ruta distinta. Uno de los factores decisivos fue el proyecto institucional que Emilio Álvarez Icaza trajo a la Comisión. Bajo la conducción de Álvarez Icaza, la CDHDF se convierte en una institución innovadora y paradigmática en el campo de los organismos públicos autónomos.

Ahora bien, los proyectos institucionales que han impulsado los presidentes de la CDHDF son producto de la visión personal y de la competencia profesional de cada uno de ellos. Sin embargo, desde un punto de vista analítico, es importante identificar los procesos sociopolíticos que están implicados en la formación de estas visiones. Los alcances de este estudio no permiten profundizar en el vínculo entre la expansión de los movimientos



sociales prodemocráticos y el desarrollo de proyectos institucionales innovadores, pero sí permite elaborar la hipótesis de que el desarrollo reciente de la CDHDF se debe, en buena medida, a la articulación de los aprendizajes normativos de la ciudadanía en el espacio público con el desarrollo de instituciones públicas que promueven la rendición de cuentas.<sup>30</sup>

Específicamente, el proyecto institucional de Emilio Álvarez Icaza es representativo de una visión de la política democrática que se ha gestado durante los procesos de apertura política y democratización en México. Esta visión surge de la influencia que han tenido las redes ciudadanas y las prácticas asociativas de la sociedad civil en impulsar la democratización del sistema político y del Estado. Uno de los rasgos distintivos de los proyectos que han impulsado los movimientos civiles de esta índole es la renovación del sentido de la política democrática, de manera que su eje de conducción sean el respeto y la actualización de los derechos de ciudadanía. Esta visión se ha traducido en proyectos que buscan transparentar las instituciones del Estado, evitar que los partidos políticos monopolicen la construcción de instituciones democráticas y promover el desarrollo de políticas incluyentes y participativas.<sup>31</sup>

### **VI.3 A futuro**

La pregunta que sobreviene es si el desarrollo institucional de la CDHDF podrá sostenerse en el mediano plazo. En especial, cuando sea momento de elegir una nueva administración. El proceso de nombramiento de los consejeros del IFE en el 2003, por citar el caso más significativo, da cuenta de las medidas que toman los partidos políticos cuando se las han visto frente a un contrapeso efectivo. El serio debilitamiento de la calidad de la democracia mexicana que tuvo lugar a lo largo del 2006 está vinculado con la poca disposición de los actores políticos relevantes a aceptar restricciones legítimas al ejercicio de su poder.

En el peor de los casos, los partidos políticos podrían controlar el nombramiento del nuevo residente de la Comisión en el 2009, de manera que puedan contar con un aliado más dócil y cooperativo. Es de esperar que no sea así. Las decisiones adoptadas por la Asamblea Legislativa —al nombrar o ratificar al presidente y a los consejeros y al aprobar diversas reformas— han sido alentadoramente instructivas de la capacidad que han tenido los partidos para alcanzar consensos en beneficio de la CDHDF.

El hecho es que si prevalece un egoísmo ilustrado entre los partidos en la Asamblea, podrán ver que resulta mejor para todos apoyar la continuidad de una autonomía fortalecida en la CDHDF. De esta forma, los que queden en la oposición podrán contar con un contrapeso de las acciones del partido gobernante. El partido en el gobierno, a su vez, podrá beneficiarse de las observaciones que provengan de una institución que tiene prioridades distintas a las de sus contrincantes. Sería deseable que los distintos partidos políticos tengan la perspicacia de reconocer que una CDHDF autónoma y vigorosa, no sólo es benéfica en términos de ese ideal abstracto que es la calidad de la democracia, sino que también fortalece a las posiciones de los propios partidos en el proceso de hacer rendir cuentas al poder público.

Con todo, es necesario tomar medidas concretas para preservar y darle continuidad el desarrollo institucional alcanzado por la CDHDF durante los últimos años. Una de ellas sería establecer un mecanismo de designación del presidente que no dependa de los partidos políticos de la Asamblea Legislativa. Existen mecanismos que se basan en la participación de actores provenientes del Poder Judicial y de las organizaciones de la sociedad civil. Una dificultad con este tipo de mecanismos es que resulta menos claro saber quiénes están autorizados para participar en el nombramiento. Pero no debe desestimarse la posibilidad de proponer alguna fórmula innovadora. Es necesario fortalecer la independencia

Una CDHDF autónoma y vigorosa, no sólo es benéfica en términos de ese ideal abstracto que es la calidad de la democracia, sino que también fortalece a las posiciones de los propios partidos en el proceso de hacer rendir cuentas al poder público.



de las comisiones de derechos humanos de intereses políticos coyunturales.

Otros tipos de medidas tendrían que ser adoptados por las siguientes administraciones de la CDHDF. En el ámbito de la institucionalidad democrática, dismantelar los avances más significativos es varias veces más sencillo que consolidarlos. La administración de Álvarez Icaza ha establecido una serie de líneas de desarrollo institucional que deberían guiar la conducción de la CDHDF en los próximos años. Esto implicaría seguir robusteciendo la autonomía *de jure* y *de facto* de la Comisión, continuar con el fortalecimiento de las capacidades de transparencia y rendición de cuentas de la CDHDF, intensificar los programas de desarrollo de una cultura organizacional apegada a los derechos humanos, seguir con la instrumentación de los estándares internacionales de conducción institucional y consolidar el sistema de servicio profesional en los derechos humanos. Es necesario, asimismo, continuar con el rol activo y enérgico que ha desempeñado la Comisión en la difusión de valores y prácticas acordes con una cultura de los derechos humanos. Finalmente, refrendar su compromiso con el impulso a reformas institucionales en la estructura del Distrito Federal para hacer compatible el ejercicio eficaz y responsable de la función pública con la promoción de los derechos humanos.

#### **VI.4 Addenda**

Apenas concluido este estudio, tuvo lugar un proceso en el que se hizo patente el rol decisivo que juega la política en la definición de las políticas de derechos humanos.

A finales del mes de mayo de 2007, la fracción panista de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal amenazó con promover la remoción del Presidente de la CDHDF.<sup>32</sup> El motivo fue la decisión, adoptada unánimemente por el Consejo de la Comisión, de no impugnar ante la Suprema Corte de Justicia una ley recién aprobada por la Asamblea en la que se despenaliza el aborto.<sup>33</sup>

Este episodio revela, por un lado, el inestable compromiso de parte de los actores políticos con la autonomía de los órganos públicos. Lo que queda patente en este caso, con el comportamiento de los legisladores y miembros del PAN capitalino, quienes enardecidos solicitaron la renuncia del Presidente de la Comisión,<sup>34</sup> porque la CDHDF, haciendo uso pleno y legítimo de su autonomía, rehusó atender su solicitud.

Por otra parte, en un sentido más general, este proceso también ilustra de qué manera los proyectos políticos, las convicciones ideológicas y los intereses de los actores, en combinación con el poder que les proporcionan ciertas posiciones y capacidades institucionales, definen la orientación y los alcances de las políticas públicas en materia de derechos humanos. Ilustran este punto los roles diferenciados y contrastantes que adoptaron la CDHDF y de la CNDH en torno a la reforma al código penal aprobado por la Asamblea Legislativa del DF.

A finales del mes de abril de 2007, fue aprobada por una abrumadora mayoría de los legisladores de la Asamblea la despenalización de la interrupción del embarazo hasta las 12 semanas de gestación. La decisión legislativa llegó en el contexto de una fuerte polarización en la opinión pública. El Partido Acción Nacional, la Iglesia Católica y diversos grupos conservadores habían promovido una agresiva campaña en contra de la reforma. Los partidarios del derecho a la vida recurrieron a diversas medidas persuasivas, llegando esgrimir amenazas de violencia y de muerte hacia los defensores del derecho de las mujeres a decidir. La reforma, sin embargo, contó con un amplio apoyo de la ciudadanía en la capital del país. La despenalización del aborto representaba un avance en el fortalecimiento del Estado de derecho, los derechos de las mujeres y las políticas de salud pública en el Distrito Federal. Adicionalmente, para el gobierno capitalino, de extracción perredista, representaba un triunfo político frente a la orientación abiertamente conservadora de las políticas del gobierno federal, luego del conflicto postelectoral del 2006, en el que salió ganador el PAN.



Desde el inicio del debate, la CDHDF manifestó su apoyo a la iniciativa y se enfrentó a las presiones de los legisladores panistas y de diversos grupos sociales conservadores. Una vez adoptada la reforma, la fracción panista solicitó a la CDHDF que promoviera una controversia constitucional en contra de esta ley. El Consejo de la Comisión resolvió por unanimidad no promover tal controversia, y así se los hizo saber Álvarez Icaza. Los legisladores y dirigentes del PAN en la capital no tardaron en exigir la renuncia del Presidente de la CDHDF.

En cambio, fueron la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por un lado, y una PGR de súbito comprometida con la defensa de la constitucionalidad de las leyes y la protección de los derechos, por otro, las instancias que promovieron una controversia constitucional en contra de la despenalización del aborto en el Distrito Federal ante la Suprema Corte.

Las controversias interpuestas por la CNDH y por la PGR pueden ser interpretadas como un signo de que el sistema de control horizontal entre los poderes públicos representa una vía que los actores políticos emplean para dirimir sus conflictos. A fin de cuentas, ambas instancias hicieron uso de una facultad legal que les permite intervenir para evitar que las leyes contravengan la constitución o amenacen a los derechos humanos. Sin embargo, con su decisión, también expusieron si ha de prevalecer una concepción liberal y laica de los derechos humanos —y específicamente, de los derechos las mujeres— o si será una visión conservadora e imbuida de convicciones religiosas la que establecerá su normativa.

Por tanto, la intervención de la CNDH en este caso específico, así sea en nombre de los derechos humanos, no es ideológicamente neutral. Para la opinión pública, se trata de una acción a través de la cual el titular de la CNDH, José Luis Soberanes, expresa abiertamente su posición ideológica en esta materia. Las políticas públicas, desde luego, son siempre decisiones que se definen por su posición en un conjunto de dimensiones

ideológicas. En este caso concreto, la crítica a la intervención de la CNDH no proviene meramente del hecho de que promueva una serie de valores y principios. El cuestionamiento se origina en el hecho de que la visión que sostiene a la controversia constitucional promovida por la CNDH está, inclusive, en tensión con algunos de los principios fundamentales del Estado laico y de los derechos humanos.

Por otra parte, las controversias presentadas por la CNDH y por la PGR también representaron una suerte de golpe sonoro y seco a la noción de que ambas instituciones deben ser autónomas e independientes del poder público y, en especial, del poder ejecutivo. Las impugnaciones a la despenalización del aborto han sido leídas como acciones, si no promovidas, al menos acordadas con las preferencias del ejecutivo. El Presidente, al inicio del debate, había expresado su desacuerdo con la iniciativa de reforma impulsada en la Asamblea Legislativa, pero también expresó que no buscaría imponer su visión. El hecho de que la PGR haya impugnado la reforma, a pesar de su presunta independencia con respecto del poder ejecutivo, se ha interpretado como una retractación inequívoca por parte de Calderón de sus declaraciones iniciales. No se puede conocer con certeza la influencia del ejecutivo en la decisión de la CNDH pero, en cualquier caso, la intervención de la Comisión Nacional fue oportuna para los intereses del gobierno federal.

Finalmente, hay que destacar que, en este episodio, las posiciones de los actores y las capacidades institucionales que tienen a su disposición han sido relevantes para definir el curso de las disputas legales y políticas en torno a la despenalización del aborto. En el Distrito Federal, la CDHDF recurrió a sus facultades legales para decidir si atendería o no la solicitud de un partido político. A pesar del disgusto panista, el órgano de conducción de la Comisión resolvió avalar la legislación adoptada y, por tanto, no impugnar su constitucionalidad.<sup>35</sup> De la misma manera, tanto la PGR como la CNDH emplearon sus facultades legales y recursos institucionales —que no son pocos— para



encabezar, al menos informalmente, una coalición en contra de la reforma aprobada en el Distrito Federal. En este contexto cabe señalar lo siguiente: la prensa y los medios de comunicación difundieron el rumor de que el activismo de la CNDH se debió, entre otros motivos, a un intercambio de favores de Soberanes con el PAN capitalino. La CNDH presentaría la controversia a cambio de que los legisladores promovieran la destitución de Álvarez Icaza. De ser así, Soberanes también habría hecho un uso estratégico de sus facultades como titular de la CNDH para perseguir fines personales: promover una embestida contra el titular de la CDHDF. Se trató de un rumor difundido en la opinión pública, pero con elementos que lo hacían verosímil.

Este proceso muestra que las políticas e instituciones responsables de promover los derechos humanos no son ajenas a las dinámicas de la política. Antes bien, los organismos públicos que tienen la responsabilidad legal de proteger los derechos humanos son agentes políticos relevantes en la medida en que tienen capacidades y recursos institucionales que les dan un poder relativo. Con ese poder, dependiendo de las circunstancias, pueden influir, de un modo o de otro, en el curso de los acontecimientos. Desde luego, en algunas ocasiones, el relativo poder con el que cuentan puede servir para fortalecer los derechos humanos y las condiciones institucionales que los hacen valer. En otras, dependiendo de las convicciones y las prioridades de quienes estén al frente, pueden servir también para alcanzar muy diversos fines.

## NOTAS

<sup>1</sup> Profesor-investigador en el área de Sociología Política y Económica del Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, Centro Público CONACYT. Correo electrónico: amonsivais@mora.edu.mx

<sup>2</sup> Asumo la entera responsabilidad por lo que se dice en este trabajo. Pero deseo agradecer, también, a quienes se interesaron en este estudio y aceptaron generosamente consultas y entrevistas. A la oficina de la Presidencia de la CDHDF le expreso mi reconocimiento por su apertura y la amplia variedad de documentos y publicaciones que puso a mi disposición. Cabe señalar, además, que este trabajo se realizó paralelamente a otros estudios de caso semejantes. La presentación y discusión de los trabajos de Eréndira Cruz-Villegas, Pablo Moloesznic, Jorge Regalado, Alfredo Zavaleta y Rubén Alonso influyeron favorablemente en el análisis que he desarrollado. Asimismo, los comentarios y sugerencias puntuales que recibí de Eréndira Cruz-Villegas Alberto J. Olvera, Ernesto Isunza y Pablo Moloesznic contribuyeron a mejorar los argumentos que expongo en este texto. Finalmente, agradezco a Beatriz Montes, del Instituto Mora, su ayuda en la recopilación y organización de la información documental.

<sup>3</sup> Las cosas se complican si se considera que, como señalan Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), en las disputas por la democratización, proyectos políticos disímiles reivindican los mismos preceptos. Autoritarios, tecnócratas y demócratas por igual, impulsan sus agendas políticas empleando los mismos referentes: “democracia”, “ciudadanía”, “sociedad civil”.

<sup>4</sup> Los análisis del desempeño reciente de la CNDH no son precisamente halagadores. Antes bien, señalan que la gestión de José Luis Soberanes ha tenido altibajos y deficiencias. Véase: Ackerman (2005), Programa Atalaya (2004), Salgado y Tecalco (s/f) y Cruz-Villegas (en esta misma colección). La polémica suscitada por la muerte de Ernestina Ascencio, de 73 años, en la sierra de Zongolica, Veracruz, en febrero de 2007, es sintomática al respecto. Si José Luis Soberanes está en lo cierto, la anciana murió a causa de enfermedades propias de la pobreza, y no por haber sido objeto de un ataque sexual y de violencia por parte de miembros del ejército mexicano. Sin embargo, múltiples inconsistencias en el manejo del caso generan dudas acerca de la veracidad del juicio del Soberanes. Antes bien, da la impresión de actuar concertadamente con la Presidencia de la República en la protección del Ejército en el combate al narcotráfico. De ser así, el titular de la CNDH estaría colaborando en el encubrimiento de un crimen cometido por el Ejército; a la par, la Presidencia de la República y el gobierno de Veracruz estarían dejando constancia de lo poco que les preocupa hacer valer los derechos humanos en situaciones como esta. Es probable que este tipo de suspicacias sean infundadas. La gravedad del tema radica en que la información disponible no es suficiente para descartarlas.

<sup>5</sup> Es preciso señalar que existen diversos formatos institucionales que vinculan, en combinaciones distintas, la rendición de cuentas con el intercambio entre actores estatales y actores sociales. Una discusión al respecto y una tipología exhaustiva se encuentra en Isunza (2006).



<sup>6</sup> El análisis se basa en los informes anuales y otras fuentes de información disponibles en los portales electrónicos de cada una de las comisiones. Las comisiones de derechos humanos de los estados de Baja California Sur, Chiapas, Hidalgo, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Tabasco fueron excluidas del análisis por falta de información.

<sup>7</sup> El IDH es un indicador compuesto que incluye, para una población dada, medidas de la esperanza de vida al nacer, de matriculación y alfabetización, y del PIB per cápita. Los valores del Índice de Desarrollo Humano van de 0 a 1, donde se infiere un alto nivel de desarrollo humano si el índice es mayor de 0.8, un nivel medio si va de 0.5 a .79, y un nivel bajo cuando es menor a 0.5.

<sup>8</sup> La Jornada, 22 de septiembre de 1993

<sup>9</sup> Emilio Álvarez Icaza, 13 de octubre de 2006, en entrevista con el autor.

<sup>10</sup> La Jornada, 13 de agosto de 2001.

<sup>11</sup> “Sin sustento jurídico, argumento de la CDHDF para no pagar impuestos”. La Jornada, 13 de agosto de 2001.

<sup>12</sup> Ibid. La Jornada, 13 de agosto de 2001.

<sup>13</sup> “Necesario que derechos de consumidores formen parte de la agenda de derechos humanos: EAI”. CDHDF: Boletín de prensa 178/2006.

<sup>14</sup> Véase también: CDHDF. “Democracia y derechos humanos en la Ciudad de México”. DFensor. México: CDHDF, núm. 6, año IV, junio de 2006, pp. 6-11.

<sup>15</sup> Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, año 3, núm. 23, 22 de noviembre de 2002,

<sup>16</sup> También el Asambleísta Miguel Ángel Compeán, del PRI, quiso añadir un matiz: que se estableciera la “autonomía de gestión” y la “autonomía presupuestaria”. Luego de un debate, el Asambleísta Compeán propuso a Ensástiga que ambos retirasen su propuesta y apoyaran la del dictamen. Al finalizar la discusión, Armando Quintero, del PRD, añadió que la propuesta programática del PRD había sido siempre la de dar autonomía a las comisiones de derechos humanos. Los motivos de preocupación “son elementos que tienen antecedentes en la Comisión de Derechos Humanos anterior y en otros órganos autónomos del país y de la ciudad”. A saber, “de que su presupuesto sea manejado con transparencia y con honradez para los objetos que se le asignan”, Diario de los debates, loc.cit.

<sup>17</sup> Los Principios de París fueron establecidos en un encuentro internacional de instituciones de derechos humanos en París, en 1991. Posteriormente, fueron suscritos por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Estos principios establecen las directrices de las funciones, atribuciones, composición y lineamientos que deben seguir los institutos nacionales de defensa y promoción de los derechos humanos.

<sup>18</sup> Emilio Álvarez Icaza, 13 de octubre de 2006, en entrevista con el autor.

- <sup>19</sup> Véase: “Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos”. DFensor, núm. 4, abril de 2006, pp. 45-51.
- <sup>20</sup> Para un ejemplo, véase: “Contradictoria la política de seguridad pública del Gobierno capitalino con sus programas sociales: CDHDF”. CDHDF: Boletín de prensa 10/2005.
- <sup>21</sup> Véase: “Convoca la CDHDF al Foro 'Cultura cívica y Derechos humanos’”. CDHDF: Boletín de prensa 137/2004; y “La Ley de Cultura Cívica es represora con los que menos tienen”. CDHDF: Boletín de prensa 105/2004.
- <sup>22</sup> “La Ley de Justicia Penal para Adolescentes retoma lo peor de los sistemas vigentes”. CDHDF: Boletín de prensa 98/2006.
- <sup>23</sup> “La CDHDF se pronuncia por la Ley de Sociedades de Convivencia”. CDHDF: Boletín de prensa 155/2006.
- <sup>24</sup> El área de investigación de la CDHDF, eventualmente, podría coadyuvar a optimizar la información contenida en los informes anuales y en otros informes producidos por la comisión. Por ejemplo, sin dejar de proporcionar la información desagregada que se presenta en los anexos, podría organizar de forma más sintética y analítica los resultados y datos relevantes.
- <sup>25</sup> Véase: “Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal”. DFensor, núm. 7, julio de 2006.
- <sup>26</sup> “Respeto a la memoria de Digna Ochoa, pide la CDHDF”. CDHDF: Boletín de prensa 67/2003.
- <sup>27</sup> Véase: Informe especial sobre las irregularidades en la averiguación previa iniciada por la muerte de la licenciada Digna Ochoa y Plácido. México: CDHDF, 2004.
- <sup>28</sup> Cfr. Boletín de prensa 67/2003.
- <sup>29</sup> Otros trabajos de investigación publicados por la CDHDF se describen en la siguiente sección.
- <sup>30</sup> Para una discusión más extensa de esta tesis, véase Avrizter, 2004, caps. 4 y 5.
- <sup>31</sup> Véase la discusión al respecto que desarrollan Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006.
- <sup>32</sup> “Van contra Álvarez Icaza”. Reforma. 26 de mayo de 2007; “Dan legisladores panistas ultimátum a Álvarez Icaza: impugna ley pro aborto o renuncia”. La Jornada. 25 de mayo de 2007.
- <sup>33</sup> “Acuerda CDHDF no objetar reforma que permite legrados”. La Jornada. 4 de mayo de 2007. “Improcedente, acción de inconstitucionalidad contra aborto: CDHDF”. La Jornada. 10 de mayo de 2007.
- <sup>34</sup> Véase también: “Bancada panista insiste a CDHDF objetar reformas”. La Jornada. 11 de mayo de 2007. “Aclara la CDHDF que no aceptará presiones por su postura sobre el aborto”. La Jornada, 25 de mayo de 2007.



<sup>35</sup> De hecho, la reacción exaltada de los panistas fue acompañada por descalificaciones de parte de José Luis Soberanes hacia el Consejo de la Comisión. Véase: “Rechaza Álvarez Icaza que el Consejo sean un órgano a modo”. La Jornada. 31 de mayo de 2007.

## REFERENCIAS DOCUMENTALES

### *Bibliografía:*

- Ackerman, John. 2006. “Autoridad descentralizada y desarrollo político: La dinámica institucional de la rendición de cuentas en México”. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Editado por Ernesto Isunza y Alberto Olvera. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Veracruzana, CIESAS, Cámara de Diputados, pp. 293-322.
- . 2005. “¿Autonomía disfuncional? El diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)”. *Los derechos civiles en México*. Editado por Gustavo Fondevila. México: Fontamara. En prensa.
- Avritzer, Leonardo. 2004. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Becerra Chávez, Pablo Javier. 2001. “La Reforma Político Electoral del Distrito Federal: Evolución reciente y perspectivas”. *Sinergia*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 99-104.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. 2006. “Introducción: para una lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Coordinado por Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 15-99.
- De la Barreda Solórzano, Luis. 1997. *El Alma del Ombudsman*. México: Aguilar [Nuevo Siglo].
- De la Barreda Solórzano, Luis. 2002. *El Corazón del Ombudsman*. México: Aguilar [Nuevo Siglo].
- Isunza Vera, Ernesto. 2006. “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Editado por Ernesto Isunza y Alberto Olvera. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Veracruzana, CIESAS, Cámara de Diputados, pp. 265-292.



- López Ugalde, Antonio. 2003. *Violación de los Derechos Humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal* México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- . 2003b. *Procuración de justicia y derechos humanos en el Distrito Federal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Monsiváis, Alejandro. 2006. “Rendición de cuentas democrática y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia”. *Sociológica*. UAM-Azcapotzalco, año 21, número 62, septiembre-diciembre, pp. 13-41
- Moreno, Erika, Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart. 2003. “The Accountability Deficit in Latin America”. *Democratic Accountability in Latin America*. Editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press, pp. 79-131.
- Programa Atalaya. 2004. *CNDH 2003. Análisis de gestión, autonomía y transparencia*. México: ITAM, La Ronda Ciudadana.
- Pettit, Philip. 2004. “Depoliticizing Democracy”. *Ratio Juris*, Vol. 17 N° 1, (marzo): 52-65.
- PNUD. 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004*. México: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Salgado, Juan y Omar Tecalco. s/f. “Análisis de la Gestión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000-2004”. México: FUNDAR.
- Ziccardi, Alicia. 2001. “Las Reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes”. *Sinergia*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 65-98.

### **Documentos oficiales:**

- Diario de los debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, año 2 México D. F., a 28 de septiembre de 2001. No.9
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de septiembre de 2006
- CDHDF: Informes anuales 1°- 8° (1994-2001).

- CDHDF: Informes anuales, 2002-2005.
- CDHDF. *Diagnóstico sobre la educación legal en derechos humanos en México*. México: Universidad Iberoamericana, American University, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- CDHDF. 2006. *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- CDHDF. 2006. *Informe anual 2005. Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- CDHDF. 2005. *Trayectoria de la población sentenciada, proceso legal y calidad de vida en los centros penitenciarios del Distrito Federal (2004)*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- CDHDF. 2005. *Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Serie Documentos Oficiales No. 6.
- CDHDF. 2005. *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- CDHDF. 2005. *Informe especial sobre la situación de los juzgados cívicos del Distrito Federal durante el 2004*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- CDHDF. 2005. *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión del Distrito Federal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- CDHDF. 2004. *Informe especial sobre las irregularidades en la averiguación previa iniciada por la muerte de la licenciada Digna Ochoa y Plácido*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- CDHDF. 2003. *Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Serie Documentos Oficiales No. 2.
- CDHDF. 2002. *Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Serie Documentos Oficiales No. 1



CDHDF. 2002. “Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal”. *Gaceta: Publicación mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Año IV, agosto. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

CDHDF. 2000. *Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. (1995). Segunda edición. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Este sexto número de  
cuadernos para la **DEMOCRATIZACIÓN**  
se terminó de imprimir y encuadernar  
en el mes de julio de 2007  
en Documaster, Av. Coyoacán, 1450;  
03220 México, D.F.

La edición consta de 500 ejemplares.

Diseño y tipografía:  
*Eduardo Isunza Vera*

Diseño de Portada:  
*María Enriqueta López Andrade*

cuadernos de la **SOCIEDAD CIVIL**

**Títulos de la colección**

- 1.- **SOCIEDAD CIVIL, GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, ESPACIOS PÚBLICOS Y DEMOCRATIZACIÓN:** los contornos de un proyecto.

*Alberto J. Olvera.*

- 2.- **NUEVAS FORMAS DE ASOCIACIONISMO EN LA CAFETICULTURA MEXICANA:** el caso de la CNOC.

*Fernando Celis.*

- 3.- **SOCIEDAD CIVIL Y GOBERNABILIDAD EN MORELOS.**

*Morgan Quero.*

- 4.- **CIUDAD DE MÉXICO: INSTITUCIONES Y SOCIEDAD CIVIL.**  
Experiencias de una ciudad en transición.

*Carlos San Juan.*

- 5.- **CONSERVADURISMO, SOCIEDAD CIVIL Y GOBERNABILIDAD.** Nuevas grupalidades en Guadalajara.

*Reneé de la Torre y Juan Manuel Ramírez.*

- 6.- **MOVIMIENTOS SOCIALES PRODEMOCRÁTICOS, DEMOCRATIZACIÓN Y ESFERA PÚBLICA EN MÉXICO:** el caso de Alianza Cívica.

*Alberto J. Olvera.*

- 7.- **WELCOME TO TIJUANA. JÓVENES EN LOS ESPACIOS CIVILES DE LA FRONTERA NOROESTE DE MÉXICO.**

*Alejandro Monsiváis.*

- 8.- **EL RETO DE LA CONFLUENCIA. LOS INTERFACES SOCIO-ESTATALES EN EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA MEXICANA.** (Dos casos para la reflexión).

*Ernesto Isunza Vera.*

- 9.- **LOS NUEVOS INTERMEDIARIOS ÉTNICOS, EL MOVIMIENTO INDÍGENA Y LA SOCIEDAD CIVIL:** dos estudios de caso en el occidente mexicano.

*Guillermo de la Peña.*

- 10.- **DEL MOVIMIENTO FEMINISTA A LA INSTITUCIÓN: ¿UNA HISTORIA QUE AÚN NO PUEDE CONTARSE?**

*Florinda Riquer.*

cuadernos para la **DEMOCRATIZACIÓN**

Títulos de la colección

- 1.- CAMPO ELECTORAL, ESPACIOS AUTÓNOMOS Y REDES: EL CONSEJO GENERAL DEL IFE (1996-2005).

*Jorge Alonso y Alberto Aziz Nassif.*

- 2.- LA CONTRALORÍA SOCIAL MEXICANA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS (Diagnóstico actualizado a 2004).

*Felipe Hevia de la Jara.*

- 3.- LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA. (Ensayo introductorio al libro “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”)

*Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi.*

- 4.- RELACIONES SOCIEDAD CIVIL—ESTADO EN MÉXICO, UN ENSAYO DE INTERPRETACIÓN.

*Ernesto Isunza Vera y Felipe Hevia de la Jara.*

- 5.- EL INSTITUTO METROPOTANO DE PLANEACION DEL DESARROLLO SUSTENTABLE DE VERACRUZ-BOCA DEL RIO. Los actores ciudadanos en un espacio de innovación institucional (2000-2005).

*Alberto Olvera y Efraín Quiñonez León.*