

PROSPECTIVA DEL PROCEDIMIENTO NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

Emilio ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El modelo universal del ombudsman*. III. *Los organismos públicos de derechos humanos en México*. IV. *Prospectiva del procedimiento de los organismos públicos de derechos humanos para una eficaz protección de los derechos humanos*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La consolidación de un Estado democrático de derecho requiere y exige una sociedad en la que dominen los principios de inclusión, igualdad, tolerancia y solidaridad, así como el reconocimiento, protección y defensa de los derechos humanos.

El proceso de democratización que ha vivido México en los últimos cuarenta años, no sólo ha sido el resultado de diversos movimientos sociales e iniciativas ciudadanas para conseguir una mayor incidencia dentro de la toma de decisiones, sino representa un factor determinante en la construcción constante del andamiaje normativo e institucional del país.

La apertura democrática transforma y fortalece paulatinamente los términos de relación en la esfera pública, así como el principio de autonomía que define nuevas condiciones para el ejercicio del poder público y la salvaguarda de los derechos de todas las personas.

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Agradezco la colaboración de Imelda González Barreras, Paola Contreras y Raúl Corichi Sibaja.

De esta manera, las reformas constitucionales de 1994 y 1995 que incidieron en el Poder Judicial de la Federación, no únicamente erigieron un tribunal constitucional para la vigencia de un sistema de pesos y contrapesos más democrático, sino, además, abrieron una ventana de oportunidad para avanzar decididamente hacia esquemas jurisdiccionales y no jurisdiccionales que, conjuntamente, apuntan a la consolidación de una defensa integral de los derechos humanos.

Actualmente existen diversos mecanismos procesales para la defensa de los derechos humanos, que según Gozaíni, pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Procedimientos ordinarios de la legislación nacional. Vías que se encuentran reglamentadas por los códigos procesales y demás leyes comunes que admiten utilizar reglas técnicas de defensa y prueba; es el caso del procedimiento penal o contencioso administrativo.
- b) Garantías del derecho procesal insertas en las cartas fundamentales. Mecanismos para ejercer el derecho al debido proceso, es decir, los requisitos y formalidades del correcto y legal funcionamiento.
- c) Procesos específicos que contengan las constituciones, tales como el *habeas corpus*, amparo, recursos de inconstitucionalidad, de protección, entre otros. Esto significa, instrumentos más avanzados a las reglas técnicas ordinarias que, por su flexibilidad y adaptación a los derechos que protegen, tienen mayor eficacia. Genéricamente se les denomina procesos constitucionales.
- d) El control de las supremacías por los órganos de aplicación. Mecanismo que pondera la utilidad de la interpretación constitucional en la determinación y alcance efectivo de los instrumentos de promoción y defensa de los derechos humanos.¹

Cada una de estas figuras típicas del procedimiento, se encauza ante una instancia competente y específica. En este sentido, puede haber varios tipos de organismos jurisdiccionales y otros de naturaleza administrativa,² por ende, la Constitución se convierte en la expresión y garantía de nuestros derechos humanos.

¹ Gozaíni, Alfredo Osvaldo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM, 1995, p. 36.

² *Idem.*

Entre los organismos no jurisdiccionales o administrativos se encuentra el denominado *ombudsman*, instancia que en nuestros días ha contribuido de manera sustancial al orden constitucional y a la construcción del andamiaje de las modernas democracias.

Aunque la figura del *ombudsman* en México se posiciona cada vez más en el ámbito de lo público, su evolución ha seguido un proceso discontinuo en cuanto a facultades, reconocimiento de autonomía y mecanismos homogéneos de defensa y protección. De esta manera, en la actualidad los organismos públicos de derechos humanos del país muestran un desarrollo asimétrico.

Por esta razón, a más de quince años de su creación, se vuelve necesario reflexionar acerca de un modelo institucional que proteja los derechos humanos de las personas, a partir de los estándares internacionales y de las condiciones que caracterizan el contexto económico, político y social del país.

El presente trabajo dedicará su análisis a este tópico y configurará una propuesta de mecanismo de defensa, acorde a los nuevos requerimientos de una sociedad en busca de mayores espacios de autonomía.

II. EL MODELO UNIVERSAL DEL *OMBUDSMAN*

En el siglo XVIII el rey Carlos VII, monarca de Suecia, encomendó al *ombudsman* —uno de sus colaboradores— la función de supervisar la legalidad de los actos de la creciente administración pública, denunciar abusos de poder en los lugares más remotos del reinado, hacer propuestas para sancionar a servidores públicos y mejorar el funcionamiento general del servicio civil.

Es una figura que rápidamente fue adoptada en el mundo para satisfacer una necesidad de la comunidad, en donde la administración del Estado interviene, a veces en forma excesiva, en el ámbito cada vez más reducido de las y los habitantes, quienes requieren de instrumentos eficaces dirigidos a la protección de sus derechos.

El modelo del *ombudsman*³ se adoptó primero en Finlandia después de la Primera Guerra Mundial, y posteriormente se expandió por toda Europa, Asia, África y América Latina durante la segunda mitad del siglo XX. De este modo, se fue configurando un modelo universal de protección y defensa de los derechos humanos.

Cabe destacar que la instauración del defensor del pueblo en España y del procurador de justicia en Portugal, tras la democratización política de estos países durante los años setenta, influyó determinadamente en la creación de las instituciones del *ombudsman* en varios países de América Latina⁴ durante la época de la apertura política de este continente en los años ochenta y noventa. Así, desde esta perspectiva, hoy en día podemos afirmar que el reconocimiento y la protección de los derechos humanos en el mundo, tiene un origen constitucional.

Los Principios de París aprobados el 20 de diciembre de 1993 vienen a refrendar este espíritu, al señalar que las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener competencia para la promoción y protección de los mismos, y disponer del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo.⁵

El *ombudsman* tiene varias ventajas frente a otros instrumentos tradicionales de procuración de la justicia, en virtud de que su función predominantemente preventiva y la naturaleza de su procedimiento informal, breve y sencillo, y cuya culminación puede derivar en una recomendación no obligatoria, contrasta con la ejecutoriedad de un procedimiento judicial.

³ Carece de traducción a otro idioma y en sueco significa “hombre que da trámite”.

⁴ En 1985 Guatemala estableció por primera vez un auténtico *ombudsman* nacional en América Latina: El procurador de los Derechos Humanos, así, este país inició una sucesiva historia de divulgación del modelo en el continente, que obtuvo mayor intensidad a principios de los años noventa. Siguiendo el ejemplo, en 1992 Colombia creó la Defensoría del Pueblo de Colombia, El Salvador la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y México la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en 1993 Costa Rica creó la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, en el mismo año Perú la Defensoría del Pueblo, Argentina el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina y Brasil la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano; en 1995 Honduras creó el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y Paraguay la Defensoría del Pueblo; en 1997 Bolivia creó el Defensor del Pueblo de la República de Bolivia, Ecuador la Defensoría del Pueblo de Ecuador y Panamá la Defensoría del Pueblo y en 2001 Venezuela, la Defensoría del Pueblo.

⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Principios de París, relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, aprobados por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1993.

En este sentido, Fix-Zamudio señala que aun

cuando los instrumentos tutelares no jurisdiccionales inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman* asumen diversas modalidades y matices, tienen de común que son organismos establecidos con objeto esencial de fiscalizar la actividad administrativa de las autoridades públicas, por medio de una instancia fácilmente accesible para los afectados, que se desarrolla por conducto de un procedimiento sencillo y rápido, sin las formalidades judiciales.⁶

III. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Concretamente en el caso mexicano podemos ubicar la defensa de los derechos humanos en el siglo XIX, con la creación de la Procuraduría de Pobres, que en 1847 fundó don Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí. Su mandato comprendía acciones jurisdiccionales en el campo civil y militar, así como otras actividades de defensa y promoción de los derechos de los más desprotegidos.

A pesar de algunas iniciativas de naturaleza similar durante el siglo XX,⁷ fue hasta finales de la segunda mitad del siglo pasado, gracias a la voz y a las demandas de la sociedad mexicana por una auténtica democracia en la que se garantizaran plenamente los derechos humanos, cuando hubo profundas transformaciones en la vida política de nuestro país, cambios que sin duda hicieron posible un avance democrático.

Este progreso implicó una nueva política en materia de derechos humanos, lo que se tradujo en reformas legislativas tanto en el plano sustantivo como en el adjetivo.

⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, 2001, p. 17.

⁷ Las cuales fueron: la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León en 1979, la Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Colima en 1983, la aún vigente Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1985, la Procuraduría para la Defensa del Indígena del estado de Oaxaca en 1986, la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes en 1988, la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro en 1988, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación en 1989 y la Procuraduría Social del Gobierno del Distrito Federal del mismo año.

Así, en 1990 la institución del *ombudsman* se implantó en el ámbito federal mexicano bajo la figura —entonces denominada— de Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Posteriormente con la reforma a la ley suprema del 29 de enero de 1992, se agregó un apartado B al artículo 102, en donde la institución se elevó a rango constitucional y en su legislación secundaria estableció que los procedimientos ante el organismo deberían ser breves, sencillos, y bajo los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Con esto se buscó evitar el burocratismo, eliminar formalismos y procurar la comunicación directa con las autoridades y la o el peticionario.

También se estableció que las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, instauraran organismos similares de protección de los derechos humanos. Finalmente, con la última reforma de 1999 se fortaleció la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH).

Esto fue muy importante porque la autonomía e independencia de dichos organismos, como instituciones de Estado, que no de gobierno, es una de sus características fundamentales para el pleno ejercicio de sus funciones.

Desde entonces el *ombudsman* nacional se constituyó como un organismo, cuyo titular es un funcionario público de alta solvencia moral, quien actúa con independencia y su función es la de recibir quejas en contra de autoridades y funcionarios, investigarlas y, en su caso, conciliar entre las partes o emitir recomendaciones no vinculatorias. Asimismo, es una institución que tiene la obligación de rendir un informe anual acerca de sus acciones, el cual es público y ante el Poder Legislativo.

De esta forma, a partir de 1992 nuestro país cuenta con un sistema público de *ombudsman* de los más amplios del mundo, mismo que se integra por la CNDH y treinta y dos organismos homólogos en el ámbito local.

Así, uno de los logros más importantes que ha tenido el movimiento por los derechos de la persona humana en nuestro país, ha sido la institucionalización de sus demandas a través de la creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

Sin embargo, hoy en día podemos afirmar que los márgenes de manobra y desarrollo de estos organismos tiene una dinámica relativa. A la fecha, desde su naturaleza jurídica, la CNDH y veintidós OPDH cuentan con plena autonomía presupuestal y de gestión, nueve son organismos públicos descentralizados, y uno cuenta sólo con autonomía funcional.

Si se considera sólo el procedimiento de designación de los presidentes para definir su grado de autonomía, actualmente en la CNDH y en veintidós OPDH, los titulares son elegidos por el Poder Legislativo, mientras que en 10 casos se considera todavía la participación de los gobernadores. Cabe destacar también, que en el país se registran cinco organismos públicos descentralizados en donde la elección del presidente es responsabilidad de los congresos locales.

Finalmente, si la autonomía se abordara a partir de la designación de los titulares y miembros de los consejos de los OPDH, en México existen veinte organismos (incluida la CNDH) en los que estas figuras son elegidas exclusivamente por los respectivos congresos.⁸

IV. PROSPECTIVA DEL PROCEDIMIENTO DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS PARA UNA EFICAZ PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. *Marco de referencia*

Si bien hemos señalado el origen de los OPDH en México (así como su proceso de adaptación al *ombudsman*) y su constitucionalización a partir de 1992, ahora es necesario explicar por qué desde el estudio jurídico, se trata de un mecanismo de defensa constitucional. Esto nos permitirá ubicar el lugar que guardan los OPDH en el constitucionalismo mexicano, así como la importante labor que les ha sido encomendada.

En este sentido, el jurista Fix-Zamudio ha clasificado la defensa de la Constitución en:

a) Protección de la Constitución. Se integra por:

todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados a través de normas de carácter fundamental e incorporados a los ordenamientos constitucionales, con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia Constitución. Es decir, con estos

⁸ Información obtenida de las Constituciones Políticas de los estados y las leyes de cada OPDH.

instrumentos se pretende lograr la marcha armónica, equilibrada y normal de los poderes públicos y, en general, de todo el órgano de autoridad.⁹

b) Garantías constitucionales. Estimadas en su sentido estricto y no bajo el enfoque tradicional que identificó dichas garantías con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente. Es decir, como los medios jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder, a pesar de los instrumentos protectores señalados en el inciso *a*, los cuales han sido insuficientes para lograr el respeto de las disposiciones fundamentales.¹⁰

De esta manera, los mecanismos de control constitucional arriba señalados, también son conocidos como garantías constitucionales, que aunque muy antiguos, su sistematización científica es reciente. Los primeros tribunales constitucionales —surgidos en los años posteriores de la Primera Guerra Mundial—, como órganos especializados en la interpretación y en la resolución de la conflictiva constitucional, se fueron instalando progresivamente en varios países europeos durante la segunda posguerra, y teniendo un auge importante a nivel mundial en la década de los setenta. Esta expansión se ha mantenido paulatinamente hasta nuestros días, incluso en América Latina.¹¹

Cabe agregar que el estudio sistemático de las garantías constitucionales, en su significado moderno, es precisamente la materia del análisis

⁹ En este sentido, Fix-Zamudio ha señalado que: “la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, desde el ángulo de la Constitución material, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental”. Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1993, pp. 258 y 259.

¹⁰ *Ibidem*, p. 260.

¹¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos como intérprete constitucional (dimensión transnacional del derecho procesal constitucional)*, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/94/.pdf>, fecha de consulta 31 de julio de 2007.

del derecho procesal constitucional.¹² En este sentido, para el sistema jurídico mexicano las reformas constitucionales y legales de la década de los noventa fueron de gran trascendencia en la materia, por lo que se convirtieron en un importante mecanismo para lograr la efectividad de las disposiciones fundamentales.

De esta forma, actualmente en la Constitución mexicana se prevén las siguientes garantías:

- a) El juicio de amparo (artículos 103 y 107).
- b) La controversia constitucional (artículo 105- I).
- c) La acción de inconstitucionalidad (artículo 105-II).
- d) La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 97, párrafos segundo y tercero).
- e) El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (artículo 99, fracción IV).
- f) Juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción V).
- g) El juicio político (artículo 110).
- h) El procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos (artículo 102-B).¹³

Dado que el procedimiento ante los OPDH no tiene una naturaleza jurisdiccional, podría pensarse que no encuadran dentro del derecho procesal constitucional mexicano, sin embargo, representan procedimientos específicos configurados para la defensa normativa de la Constitución, lo que impone su estudio de manera conjunta y sistemática con los referidos procesos jurisdiccionales.¹⁴

Aunado a lo anterior, el *ombudsman* se vincula con los organismos jurisdiccionales, a los que apoya y auxilia con su labor de protección a los derechos humanos, aún cuando no pueden considerarse como instrumentos procesales en sentido estricto.

De esta manera, hoy en día hablar de la defensa constitucional implica hablar de derechos humanos y, por ende, de la trascendente labor que se realiza desde los OPDH.

¹² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al derecho procesal constitucional", en Hernández Antonio, María y Valadés, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, 2003, p. 83.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 11.

2. Prospectiva de los organismos públicos de derechos humanos en México

Es claro que el reconocimiento constitucional de los derechos humanos no bastó para su plena vigencia, por lo que fue necesario crear mecanismos y órganos de apoyo para defenderlos. Así, la labor de los OPDH vino a cumplir esta función en la que su procedimiento ha sido fundamental, al convertirse en el medio que le da vida a sus fines de defensa y protección.

El nacimiento del sistema nacional no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, llevó consigo la creación de procedimientos muy semejantes entre los OPDH. Aunque no son idénticos, su similitud obedece al espíritu de la institución para conocer de presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de cualquier servidor público o autoridad.

A través del procedimiento no jurisdiccional de los OPDH es posible constatar la existencia del derecho humano, hacerlo valer y otorgarle una plena vigencia en favor de todas las personas.

A tres lustros de la institucionalización de los OPDH en México, hoy nos encontramos en condiciones de hacer una autocrítica y balance acerca de nuestras funciones y procedimiento de la queja, como un mecanismo suficiente y eficiente para enfrentar las necesidades de los nuevos tiempos.

En el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), desde su inicio, quizás debido al contexto en el que se originó y al natural ensayo acerca de cómo activar la maquinaria institucional para dar vida a los derechos humanos, se partió de una lógica de tipología de carácter penal, esto es, las violaciones a los derechos humanos muchas veces se concebían bajo la óptica de los delitos.

Esto sin duda cubrió las necesidades de aquél momento, pero después quedó rebasado por la propia realidad, lo que llevó a la CDHDF a cambiar la concepción, con base en una visión propia del derecho de los derechos humanos, de la experiencia cotidiana y de los estándares internacionales, del catálogo para la calificación e investigación de violaciones a los derechos humanos.

Lo anterior significa que el estudio de los derechos humanos es una disciplina autónoma y que su defensa obedece a sus propios mecanismos, criterios y procedimiento.

Es así que la experiencia ha enseñado que hoy en día los OPDH requieren de un procedimiento *ad hoc* para la protección y defensa de los derechos de la persona. Esto implica el diseño de nuevos criterios de atención integral a las y los peticionarios, lo que obviamente se reflejará en la investigación y determinación de los expedientes de queja.

Hoy se necesita que los procedimientos ante los OPDH sean verdaderamente breves y sencillos, para lo cual los mecanismos deben ser eficaces y suficientes, a fin de que la información brindada por las autoridades sea oportuna y se evite que esta tarea recaiga en la o el peticionario o en el propio organismo.

El contexto en el que se vive, obliga a fortalecer y consolidar un procedimiento en el cual las investigaciones que se realizan puedan obtener evidencia que genere la convicción de una violación a los derechos humanos, para que, en su caso, se emita la recomendación correspondiente.

En este sentido, la CDHDF es un organismo autónomo que viene trabajando y depurando el flujo de la queja, a fin de construir un *modelo de queja* en el que la víctima sea el eje rector.

De esta manera, el trabajo institucional de la CDHDF no es sólo defensor-céntrico, es decir, sólo basado en la emisión de recomendaciones, sino engloba un enfoque integral en donde el desarrollo institucional se alcanza a partir del fortalecimiento de la autonomía y dignidad de las personas.

Este modelo de queja busca eliminar la visión juricista y transitar a un nuevo cambio de paradigma en el que no sólo se consideren expedientes de queja referidos a derechos violados y a autoridades señaladas como presuntamente violadoras, sino que en su integración se refleja el número de personas que existen en él y se hace visible a la víctima poniéndola en el centro del análisis. De este modo, un expediente puede contener una o más personas agraviadas, uno o más tipos de violación y una o más autoridades implicadas.

Como principio fundamental del modelo de la queja, también se ha considerado a las personas como peticionarios o peticionarias y no como quejosos o quejosas de un problema, lo que permite visibilizar a la víctima y la realidad que padece diario cuando son violentados sus derechos por parte de las autoridades.¹⁵ Esto significa dimensionar que los usua-

¹⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Anual 2005*, vol. I, México, CDHDF, 2006, p. 108.

rios y usuarias que asisten a la CDHDF, son ciudadanos y ciudadanas que ejercen derechos y no personas que generan problemas a la autoridad.

Esta nueva forma de hacer visible a la víctima es una manera de rendir cuentas a la sociedad que no se había ofrecido en los OPDH del país, y habrá de ser en el futuro un instrumento valioso para hacer ver a la autoridad lo que está detrás de cada uno de los expedientes de queja, es decir, las personas.¹⁶

En la realización de esta tarea ha sido fundamental el apego y consideración a los estándares internacionales de derechos humanos, así como los compromisos que el Estado mexicano ha asumido en diversos foros regionales y universales en la materia. Esto se traduce en el empleo del derecho internacional en la labor de defensa integral de los derechos humanos rebasando con ello, el parámetro asociado sólo al derecho interno.

Asimismo, a fin de que la institución se aproxime a la ciudadanía y brinde una mejor atención a los y las peticionarias, la CDHDF ha acercado sus servicios a través de sus cuatro unidades desconcentradas ubicadas en el oriente, norte, sur y poniente de la ciudad capital. De este modo, bajo un principio de desconcentración y atendiendo a las necesidades de la población, a partir de 2003, la Comisión pone en el centro de su trabajo institucional la accesibilidad del servicio público.

Otra tarea enfocada hacia la atención de las y los peticionarios ha consistido en la sistematización tecnológica de los procesos de recepción de quejas y las actuaciones que se derivan durante la integración de la investigación.¹⁷ Así, la Comisión puede realizar el análisis multidimensional de las características de los sujetos expuestos a presuntas violaciones a derechos humanos.

La calificación de la queja es una etapa sustancial para la investigación y para la determinación de posibles violaciones a los derechos humanos. Por ello, el modelo de la CDHDF contempla la posibilidad de recalificar la queja como resultado de sus actuaciones.

De igual modo, la Comisión, a partir de las medidas precautorias, restitutorias, de conservación, e inclusive por medio de las conciliaciones, el seguimiento a recomendaciones, y a través de su Programa de Lucha

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Durante 2005 entró en operación el Sistema de Atención a Peticionarios de la CDHDF conocido como SIAP.

contra la Impunidad, también busca, no solamente garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de quienes habitan y transitan por el Distrito Federal (DF), sino asegurar mecanismos para la reparación del daño a las víctimas.

En este sentido, la CDHDF ha solicitado a las autoridades del DF, a través de sus recomendaciones y con apego a los estándares internacionales, la adopción de medidas de satisfacción de la víctima, consistentes en el ofrecimiento de disculpa pública, con el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidades, así como la investigación de los hechos con aplicación de sanciones administrativas a los responsables de las violaciones, tal es el caso de la recomendación 7/2005.¹⁸

Cabe señalar que el modelo de queja se enmarca dentro del actual Modelo de Gestión Institucional, cuyo objetivo se centra básicamente en la construcción de una auténtica Defensoría del Pueblo.

De este modo, el Modelo de Gestión se basa en los siguientes principios:

- a) Autonomía: constituye un medio para asegurar independencia frente al poder público; así como un factor de equilibrio y estabilidad constitucional en el Estado mexicano.
- b) Ciudadanización: vigencia de un consejo ciudadanizado como órgano de dirección institucional y como factor de vinculación institucional con la sociedad civil organizada.
- c) Profesionalización en derechos humanos: en la CDHDF opera un servicio civil de carrera para la profesionalización de su personal, que busca mayor eficiencia y eficacia en su mandato, elevando con ello la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía.
- d) Integralidad de los derechos humanos: en el ejercicio de sus actuaciones se atienden y promueven la vigencia integral de los derechos humanos, con el fin de que las y los ciudadanos ejerzan plenamente todos sus derechos.
- e) Utilización de los estándares internacionales: Se integra al trabajo de la Comisión los principios, estándares e instrumentos internacionales, para la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

¹⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “La reparación de daños causados en materia de derechos humanos en la legislación del Distrito Federal”, *DFensor*, México, núm. 9, año IV, septiembre de 2006, pp. 32 y ss.

f) Transparencia y rendición de cuentas: Cada tarea y acción institucional debe ser visible y auditable. Trasparentar el uso de los recursos públicos es una obligación de ley, y un compromiso institucional.

Otro elemento que ha distinguido al modelo de gestión pública de la CDHDF, se refiere a la estrategia educativa que ha desplegado para la promoción de los derechos humanos en el DF. Ésta no solamente ha considerado una amplia capacitación a diversos servidores públicos, sino se ha centrado en el desarrollo de programas orientados a atender sectores de población específicos como son las niñas, niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres, grupos LGBTTTI,¹⁹ personas con discapacidad, entre otros.

De igual manera, bajo una perspectiva lúdica, promueve un espacio permanente de aprendizaje para niños y niñas. Tanto la *Casa del Árbol* como la *Casita de los Derechos*, constituyen referentes imprescindibles dentro de las estrategias educativas complementarias que se consideran en la ciudad de México.

V. CONCLUSIONES

De cara al futuro, es indispensable analizar nuevamente los términos de una reforma integral en el tema de derechos humanos que incluya una reflexión profunda en torno a tópicos relevantes como son la discriminación, seguridad, diversidad sexual, mujeres, niñas, niños y jóvenes. Esto permitirá diseñar una agenda pública proactiva y de largo alcance, que incida permanentemente en la ejecución de políticas públicas, cuya centralidad sea la inclusión, la no discriminación, la atención de condiciones de vulnerabilidad y la dignidad de las personas.

Hoy es apremiante que se retome el compromiso por los derechos humanos y que cada OPDH aporte, desde su valiosa experiencia, elementos que permitan consolidar la defensa constitucional y un verdadero Defensor del Pueblo.

¹⁹ Lésbico, gay, bisexual, transgénero, travesti, transexual e intersex.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Emilio, “El papel de los organismos públicos humanos en México”, *Letras de Obsidiana. Revista Universitaria de de Diálogo y Reflexión Social de la Universidad Iberoamericana Puebla*, núm. 2, año 1, otoño de 2002.
- , “Derechos humanos en México. Análisis de situación y perspectiva”, *Este País*, núm. 181, abril de 2006.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Anual 2005*, vol. I, México, CDHDF, 2006.
- , “La reparación de daños causados en materia de derechos humanos en la legislación del Distrito Federal”, *Defensor*, México, núm. 9, año IV, septiembre de 2006.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al derecho procesal constitucional”, en HERNÁNDEZ ANTONIO, María y VALADÉS, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, 2003.
- , *La Corte Interamericana de Derechos Humanos como intérprete constitucional (dimensión trasnacional del derecho procesal constitucional)*, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/94/12.pdf>.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derechos Constitucional III*, México, UNAM, 2001.
- , *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1993.
- GOZAÍNI, Alfredo Osvaldo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM, 1995.