**¿CÓMO SE ACREDITAN LAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS?
EL CASO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL (CDHDF)**

*HOW DECISIONS ABOUT HUMAN RIGHTS ARE MADE?
THE CASE OF FEDERAL DISTRICT HUMAN RIGHTS
COMMISSION IN MEXICO*

Carolina ESPINOSA LUNA¹

A José Luis

RESUMEN: Con el propósito de identificar los criterios organizacionales que determinan la acreditación de violaciones de derechos humanos, se estudian ocho casos de quejas por presuntas violaciones investigadas y tramitadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Siguiendo los planteamientos organizacionales de David J. Hickson y otros autores, las hipótesis de este trabajo señalan que la decisión de acreditar una violación a derechos humanos descansa en la politicidad y complejidad de los casos. Los resultados de la investigación conducen a sostener las hipótesis con algunos matices de grado.

Palabras clave: violaciones de derechos humanos, *Ombudsman*, organizaciones, toma de decisiones.

ABSTRACT: The aim of this paper is to identify organizational decision-making criteria for recognizing human rights violations. With this intention, eight cases of presumed human rights violations are studied. All within the jurisdiction of the Federal District's Human Rights Violations Commission in Mexico. Based on to the organizational approach of David J. Hickson, and others, the hypothesis is that the decision of recognizing human rights violations arise from the complexity and political content of the cases. The results lead to confirm the hypothesis with some aspects to consider.

Descriptors: *Human rights violations, Ombudsman, formal organizations, organizational decision making.*

¹ Investigadora B en derechos humanos, seguridad y justicia, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Agradezco a los dictaminadores sus comentarios y observaciones.

I. INTRODUCCIÓN

Los *Ombudsman* en México fueron creados en la década de los años noventa durante el proceso de democratización en el país.² Su fundamento se encuentra en el artículo 102-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). De acuerdo con este precepto, los “organismos de protección de los derechos humanos” establecidos en las entidades federativas “conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, que violen estos derechos”.³ Bajo ese marco, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en adelante CDHDF) se define como “un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio”.⁴ La función por antonomasia de la CDHDF, y del resto de los *Ombudsman* en México, es investigar quejas por presuntas violaciones de derechos humanos, labor que recae en sus visitadurías generales.

Desde una perspectiva normativa sobre el funcionamiento de los *Ombudsman*, la decisión de acreditar violaciones a derechos humanos descansaría en la investigación e interpretación de los hechos de acuerdo con parámetros del derecho nacional e internacional de los derechos humanos.⁵ No obstante, desde una perspectiva

² Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*, México, Siglo XXI, 2007.

³ Artículo 102, apartado B, de la CPEUM.

⁴ Artículo 2o. de la Ley de la CDHDF.

⁵ Por “acreditar violaciones a derechos humanos” entiendo una decisión organizacional, fundamentada en la ley y el reglamento interno de la CDHDF, que deriva en la emisión de recomendaciones. La recomendación es el recurso organizacional por medio del cual la CDHDF denuncia públicamente a las autoridades responsables y demanda la reparación del daño integral a las víctimas.

La CDHDF puede denunciar violaciones a derechos humanos en los informes especiales, en los discursos especiales y acaso en algunos acuerdos de conclusión de los expedientes de queja, pero esos señalamientos no derivan de investigaciones exhaustivas de casos específicos de presuntas violaciones de derechos humanos, ni cuentan con los elementos de convicción que acompañan a una recomendación. No todo señalamiento de violación parte de los mismos supuestos ni tiene los mismos propósitos ni efectos.

Con lo anterior no quiero decir que la forma ideal de conclusión sea la recomendación. Tanto para la organización como para las propias personas peticionarias puede resultar conveniente, en algunos casos, concluir los expedientes por haberse solucionado durante el trámite. Las implicaciones de distintos tipos de conclusión son abordadas en otro trabajo (Espinosa Luna, Carolina, *Sistemas organizacionales de derechos*

organizacional, el problema podría llegar a ser mucho más elaborado debido a los supuestos de complejidad e incertidumbre que acompañan el proceso decisional.⁶

Asumiendo una perspectiva organizacional, en este trabajo se conceptúan los procesos de investigación y tramitación de las quejas por presuntas violaciones de derechos humanos como procesos de toma de decisiones⁷ que responden a los intereses particulares de los participantes implicados en el proceso, por un lado, y a los problemas percibidos, que derivan del contenido de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, por el otro. El primer aspecto se refiere a la politicidad de los procesos decisionales y el segundo se refiere a su complejidad.⁸

II. CRITERIOS DE LAS DECISIONES ORGANIZACIONALES

humanos. Un estudio de los procesos decisionales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDHDF, El Colegio de México, 2014, tesis de doctorado). En este artículo me limito a identificar los criterios que intervienen en la acreditación de violaciones y la emisión de la recomendación correspondiente.

⁶ Me refiero a la incapacidad de los tomadores de decisiones que controlar los efectos de sus decisiones, a la necesidad de lidiar con los problemas que surgen durante los procesos organizacionales y a la imposibilidad de la organización de dirigir todos sus esfuerzos al cumplimiento explícito de su mandato. Véase Simon, Herbert A., *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*, Nueva York, Wiley, 1957; Etzioni, Amitai, *Modern organizations*, Estados Unidos, Prentice Hall, 1964; Blau, Peter M. y Richard Scott, W., *Formal organizations. A Comparative Approach*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1966; Cohen, Michael D. *et al.*, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo de 1972, pp. 1-25.

⁷ Explicar cómo funcionan las organizaciones es explicar cómo toman decisiones. Véase Simon, Herbert A., *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Estados Unidos, Paperback, 1965; Nutt, Paul C., "Types of Organizational Decision Processes", *Administrative Science Quarterly*, vol. 29, núm. 3, septiembre de 1984, pp. 414-450; Gavetti, Giovanni *et al.*, "Perspective—Neo-Carnegie: The Carnegie School's Past, Present, and Reconstructing for the Future", *Organization Science*, vol. 18, núm. 3, mayo-junio de 2007, pp. 523-536; Hodgkinson, Gerard P. y Starbuck, William H. (eds.), *The Oxford Handbook of Organizational Decision Making*, Estados Unidos, Oxford University Press, 2008; Miller, Susan J. y Wilson, David C., "Perspectives on Organizational Decision-Making", en *The SAGE Handbook of Organization Studies*, Gran Bretaña, 2010, pp. 469-484.

⁸ Hickson, David J. *et al.*, *Top decisions: strategic decision-making in organizations*, Estados Unidos, Jossey-Bass Publishers, 1986. En esta investigación los autores estudiaron 150 procesos decisionales en 30 organizaciones públicas y privadas. En sus conclusiones destacaron que las diferencias entre los procesos no recaen en el tipo de organización, sino en la complejidad y la politicidad de los problemas a que se enfrentan.

1. *La politicidad de las violaciones a derechos humanos*

En el campo de los derechos humanos, las investigaciones empíricas dedicadas al estudio de los *Ombudsman*⁹ suelen analizar la estructura formal de dichas organizaciones con el fin de evaluar qué tan fortalecidas se encuentran institucionalmente para hacerle frente a su objetivo de defender los derechos humanos. Las teorías de la sociología organizacional, en cambio, rechazan este punto de partida, pues consideran que las organizaciones deben ser vistas como entidades complejas compuestas de distintos objetivos e intereses que emergen, se superponen o se emplazan durante los procesos organizacionales. En este sentido, desde una perspectiva sociológica, los *Ombudsman* serían entendidos como organizaciones que deciden cuáles hechos son violaciones a derechos humanos —y cuáles no— sobre la base de sus criterios de decisión y episodios de negociación con diversos actores sociales y políticos. De ahí la relevancia de estudiar la influencia de los conflictos de interés en los procesos decisionales de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos.¹⁰

⁹ Dodson, Michael y Jackson, Donald, "Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala", *Latin American Politics & Society*, vol. 46, núm. 4, 2004, pp. 1-27; Cárdenas, Sonia y Flibbert, Andrew, "National Human Rights Institutions in the Middle East", *Middle East Journal*, vol. 59, núm. 3, 2005, pp. 411-436; Dodson, Michael, "The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies", *Essex Human Rights Review*, vol. 3, núm. 1, 2006, pp. 29-45; Monsiváis, Alejandro, *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 1993-2006*, México, CIESAS-Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana, 2007; Zavaleta Betancourt, José Alfredo, *Los derechos humanos en Veracruz 1991-2006*, México, CIESAS-Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana, 2007; Regalado Santillán, Jorge y Moloeznik, Marcos Pablo, *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*, México, CIESAS-Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana, 2007; Pegram, Thomas, "Accountability in Hostile Times: the Case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996-2001", *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, núm. 1, febrero de 2008, pp. 51-82; Monsiváis Carrillo, Alejandro y Brena Ríos, Lena Alejandra, "Los *Ombudsman* en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?", *Estudios Sociológicos*, vol. XXIX, núm. 86, mayo-agosto de 2011, pp. 463-496.

¹⁰ A esta tarea se han abocado los estudios organizacionales desde hace casi un siglo. Un trabajo seminal al respecto es el de Robert Michels (*Los partidos políticos*, 1915); a partir de ahí se han desarrollado numerosos estudios y teorías que analizan la influencia del poder y de la política en las decisiones organizacionales. Algunos de los trabajos más destacados al respecto son los siguientes: Cyert, Richard M. y March, James G., *A Behavioral Theory of the Firm*, Estados Unidos, Prentice-Hall, 1963; Salancik, Gerald R. et al., "A Contingency Model of Influence in Organizational Decision-Making", *The Pacific Sociological Review*, vol. 21, núm. 2, abril

La politicidad de las decisiones organizacionales se refiere, precisamente, a la conceptualización de las decisiones como resultado de conflictos entre grupos dentro o fuera de la organización, con intereses específicos, que compiten por influir en el curso de los procesos organizacionales porque esto les supone un beneficio en algún sentido.¹¹ En toda decisión organizacional intervienen intereses de actores afectados —o que se presumen afectados— por el resultado de dicha decisión, a esta cualidad del decidir organizacional nos referimos cuando hablamos de la politicidad de una decisión; es decir, al grado en el cual un conjunto de actores sociales y políticos influyen en una decisión organizacional. La politicidad tiene distintas fuentes; entre ellas, la división del trabajo al interior de la organización, la delimitación de ámbitos de competencia entre organizaciones y los conflictos entre autoridades.¹² Todas estas fuentes se pueden resumir en el asunto de quién es la instancia legítima para decidir sobre el asunto en cuestión.

En el ámbito específico de los *Ombudsman*, el análisis de la politicidad resulta relevante porque la decisión de determinar una violación a derechos humanos puede atañer no sólo a la persona que percibe afectados sus derechos (persona peticionaria) y a la presunta responsable (autoridad), sino a una cantidad mayor de personas potencialmente afectadas y a una gran cantidad de autoridades implicadas. Por otro lado, aunque un caso involucre sólo a un peticionario, una autoridad responsable y un defensor de derechos humanos, el caso puede llegar a ser tematizado en los medios de comunicación y llamar la atención de organizaciones civiles, partidos de oposición o grupos de interés que intenten influir en el proceso decisional para obtener notoriedad, cambiar una situación o adquirir algún beneficio material o simbólico. En este trabajo hablamos de que un caso de derechos humanos se politiza en la medida en que aumenta el número de actores más allá de la tríada peticionario-defensor-autoridad, e involucra a actores sociales y políticos del entorno organizacional, en lo particular, organizaciones civiles, partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación.

de 1978, pp. 239-256, y Mintzberg, Henry *et al.*, "The Structure of 'Unstructured' Decision Processes", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, núm. 2, junio de 1976, pp. 246-275.

¹¹ Una buena síntesis de los textos clásicos que abordan el tema de la política en el decidir organizacional se encuentra en Shafritz, Jay M. *et al.*, *Classics of Organization Theory*, Estados Unidos, Wadsworth, 2011.

¹² Hickson, David J. *et al.*, *op. cit.*, p. 56.

En una sociedad descentralizada y diferenciada funcionalmente,¹³ un caso de derechos humanos que se politiza propicia que las decisiones de los *Ombudsman* sean tematizadas más allá de los límites organizacionales y que se conviertan en objeto de escrutinio público. Piénsese, por ejemplo, en el caso del plantón en la avenida Reforma de la ciudad de México impulsado por la Coalición por el Bien de Todos después de las elecciones presidenciales en 2006. Por ese hecho, la CDHDF recibió 904 quejas y 1551 denuncias acumuladas en un solo expediente. Nunca antes en su historia esta Comisión había recibido tantas quejas relativas a un solo expediente.¹⁴ En ese momento, la CDHDF se sometió a tensiones entre quienes defendían su derecho a la libertad de expresión y quienes reclamaban su derecho a la libertad de tránsito. Cuando un caso se torna objeto de controversia, los actores sociales y políticos interesados en el tema comienzan a manifestar sus exigencias hacia la organización con el fin de influir en el curso de su proceso decisonal. En el ejemplo dado, a “la Comisión, que tenía competencia formal directa para conocer del asunto, se le reclamaba la no intervención de la autoridad local para garantizar el libre tránsito”.¹⁵ Las tensiones y exigencias aumentan el riesgo de que las decisiones de un *Ombudsman* sean evaluadas negativamente, es decir, que se le juzgue como una instancia que no realiza una defensa efectiva de los derechos humanos. En nuestro ejemplo anterior, la CDHDF tomó distintas decisiones durante el proceso de las quejas; entre ellas, emitir un pronunciamiento público dirigido al gobierno local y a la Coalición para que se encontraran soluciones, así como enviar distintas solicitudes de medidas precautorias; finalmente, la CDHDF emitió una recomendación dirigida al gobierno de la ciudad por violar los derechos de los transeúntes y habitantes de la ciudad.¹⁶

En este trabajo sostengo que ante casos politizados, un *Ombudsman* que desee obtener o mantener su legitimidad como un “defensor de derechos humanos” tenderá a determinar la violación a derechos humanos y sancionar la conducta de la autoridad y, de este modo, reafirmar su carácter de “organismo autónomo”. Por otro lado, un

¹³ Millán, René, *Complejidad social y nuevo orden en la sociedad mexicana*, México, Porrúa-UNAM, IIS, 2008.

¹⁴ CDHDF, *Informe anual 2006*, México, CDHDF, 2007, vol. 1, p. 18.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Los ejemplos señalados en esta sección tienen fines de ilustración, no de demostración. La comprobación de hipótesis se hará posteriormente con el análisis de los datos derivados del trabajo de campo.

expediente de queja que no se encuentra politizado disminuye el riesgo de que las decisiones organizacionales sean sancionadas públicamente y entonces aumenta la oportunidad de determinar la no violación a derechos humanos a fin de apresurar la conclusión del expediente y atender otros casos. De lo anterior se deriva la primera hipótesis de este trabajo.

Hipótesis 1: *la decisión de determinar violaciones o no violaciones a derechos humanos es una respuesta del Ombudsman a la politicidad de los casos.*

2. *La complejidad de las violaciones a derechos humanos*

Que un caso de una presunta violación a derechos se encuentra politizado no significa, necesariamente, que sea complejo. Mientras la politicidad se refiere a los intereses de los actores sociales y políticos que influyen durante el proceso decisonal, la complejidad indica la incertidumbre en relación con la delimitación del problema, las alternativas disponibles y las posibles soluciones. Es decir, la politicidad se refiere a conflictos de intereses. En cambio, la complejidad se refiere a los asuntos técnicos del proceso decisonal, como las fuentes de información y la viabilidad de las alternativas de solución.

La complejidad de una unidad se presenta cuando los elementos que la componen son de tal cantidad que no es posible que establezcan relaciones simultáneas entre sí, lo cual obliga a la selectividad entre ellos a fin de actualizar sus relaciones.¹⁷ En el caso de los procesos decisionales, hablamos de que éstos son complejos no por el aumento del número de actores involucrados (politicidad), sino por el aumento del número de decisiones que deben tomarse a fin de arribar a una determinación.

Algunos procesos decisionales son rutinarios o programados;¹⁸ su resolución puede resultar casi mecánica o no problemática porque los asuntos a los que responden son repetitivos, las alternativas están claramente definidas, y las soluciones se encuentran probadas y al alcance de los tomadores de decisiones. Los procesos programados implican decisiones preestablecidas y conocidas. En el campo de los derechos humanos, un ejemplo de procesos programados se refiere a la solicitud de una persona en

¹⁷ Luhmann, Niklas, *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, México, Universidad Iberoamericana-Anthropos, 2005, p. 14.

¹⁸ Simon, Herbert A., "Decision-Making and Administrative Organization", *Public Administration Review*, vol. 4, núm. 1, invierno de 1944, pp. 16-30.

reclusión para ser cambiada de dormitorio. Es común que las personas que solicitan estos cambios no sean escuchadas por las autoridades penitenciarias, entonces presentan una queja ante el *Ombudsman*. Una vez recibida la queja, los visitadores envían una solicitud de colaboración a las autoridades penitenciarias para que atiendan la petición de la persona en reclusión. Tan pronto se ha verificado que dicha persona obtuvo su cambio de dormitorio, la Comisión decide concluir el expediente de queja por “haberse solucionado durante el trámite”.¹⁹ Este sería un caso programado porque el problema, la alternativa y la solución son elementos claros de acuerdo con las rutinas del tomador de decisiones.

El mismo caso programado podría ser convertido en un caso complejo. Por ejemplo, si la persona fallece en su dormitorio antes de ser trasladado a otro dormitorio, la CDHDF tendría que iniciar una investigación para determinar si hubo o no responsabilidad de la autoridad en el fallecimiento del peticionario. Entonces, la CDHDF tendría que solicitar información a las autoridades, entrevistarse con los familiares y con los compañeros de celda, obtener los resultados de la necropsia, conocer con precisión el orden cronológico de los hechos, solicitar la opinión experta de un médico, conocer la ubicación de los custodios durante el momento del fallecimiento, etcétera. A diferencia del primer ejemplo, aquí estaríamos ante un proceso mucho más complejo porque habría que ampliar el número de gestiones e investigaciones a fin de contar con los elementos de convicción que permitan determinar la violación o no violación a los derechos humanos.

Por otro lado, ambos ejemplos podrían convertirse en casos politizados. En el primer ejemplo, el caso se politizaría si la persona en reclusión fuera una figura pública, que cuenta con el apoyo de funcionarios internacionales o con organizaciones de la sociedad civil. El segundo caso podría politizarse, por ejemplo, si aparece en los medios de comunicación y se le vincula con actos de corrupción al interior del reclusorio.

La complejidad de los procesos decisionales tiene dos fuentes fundamentales: su excepcionalidad y su repercusividad.²⁰ La primera se refiere al carácter novedoso o inusual del caso y a la escasa experiencia previa que se tenga para su abordaje. La

¹⁹ De acuerdo con la fracción primera del artículo 121 del Reglamento Interno de la CDHDF.

²⁰ Hickson, David J. *et al., op. cit.*

segunda se refiere a las consecuencias de decisión. Algunas decisiones implican consecuencias radicales, serias, generalizadas o a largo plazo, o bien, pueden establecer precedentes para decisiones futuras.²¹ Ambas descansan en la incertidumbre del quehacer organizacional y en la incapacidad de los tomadores de decisiones de controlar las variables del proceso decisional. En este mismo tenor, Cohen, March y Olsen²² señalaban que los casos son complejos cuando los problemas no están claramente delimitados, no hay un orden estable de preferencias entre alternativas, los participantes en el proceso decisional cambian a lo largo del mismo, y se requiere información de distintas fuentes. Es decir, los casos complejos significan retos cognitivos para los tomadores de decisiones en términos de la definición del problema, la jerarquización de alternativas y la aplicación de soluciones.

A diferencia de los procesos de decisión programados, los procesos complejos implican más incertidumbre y entrañan más riesgos para la organización porque no se controlan todas las dimensiones del proceso y porque las consecuencias de la decisión pueden tener un alcance más generalizado. Retomando nuevamente el ejemplo dado, si la CDHDF determina que no hubo violación a derechos humanos (me refiero al caso hipotético de la persona que falleció en reclusión) y si esta decisión se hace de conocimiento público, entonces la organización se expone a un examen escrupuloso de su proceso decisional por parte de actores del entorno organizacional, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) u organizaciones de la sociedad civil. Dado el carácter tan amplio que tiene la interpretación de estándares internacionales en materia de derechos humanos, ante casos muy complejos es más probable que la CDHDF decida la violación a derechos humanos —en lugar de la no violación— como una manera de establecer bases de seguridad contra potenciales críticas que pongan en tela de juicio su legitimidad como *Ombudsman*. De aquí se deriva la segunda hipótesis:

Hipótesis 2: *la decisión de determinar violaciones a derechos humanos es una respuesta del Ombudsman a la complejidad de los quejas por presuntas violaciones a derechos humanos.*²³

²¹ *Ibidem*, p. 27.

²² Cohen, Michael D. *et al.*, *op. cit.*

²³ Las investigaciones empíricas sobre el desempeño de los *Ombudsman* señalan que la falta de autonomía formal y una débil capacidad institucional propician que estas instituciones no investiguen o no denuncien

III. SELECCIÓN DE LOS CASOS²⁴

Esta investigación corresponde a un diseño de corte cualitativo y cuasiexperimental²⁵ aplicado en el registro exhaustivo de ocho casos de presuntas violaciones a derechos humanos²⁶ —seleccionados intencionalmente de acuerdo con las posibles

violaciones a derechos humanos (véase la nota 6). En esta tesitura, si estas hipótesis se ensayasen en otros *Ombudsman* con distintos grados de autonomía formal y de capacidades institucionales, habría que incorporar estas variables a fin de observar, con mayor precisión, los efectos específicos de la politicidad y la complejidad en la toma de decisiones sobre violaciones a derechos humanos.

En el caso de mi objeto de estudio, la CDHDF, su autonomía formal y las capacidades institucionales son variables constantes, es decir, la estructura formal de la CDHDF es una y la misma para todas sus áreas internas; más aún, todas sus visitadurías se regulan formalmente bajo los mismos criterios. Esta estabilidad me permite establecer las hipótesis sobre la influencia de la politicidad y la complejidad sin tener que discutir en cada caso el papel de los atributos formales en la toma de decisiones. Dicho lo anterior, presumo que los resultados de esta tesis son válidos para la CDHDF y podrían serlo para cualquier otro *Ombudsman* que tenga grados similares de autonomía formal y capacidades institucionales.

²⁴ Seleccioné a la CDHDF porque es el *Ombudsman* local en México con las mayores capacidades institucionales y que ha hecho un ejercicio amplio de su autonomía (Monsiváis Carrillo, *op. cit.*). Lo anterior me conduce a preguntar ¿cómo toma decisiones un *Ombudsman* que se precia de ser paradigmático en la defensa de los derechos humanos?

²⁵ Campbell, Donald T. y Stanley, Julian C., *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*, Argentina, Amorrortu, 1991.

²⁶ El número pequeño de casos seleccionados obedece a que tenía el propósito no sólo de comprobar la relación entre variables (en tal caso, hubiera sido más atinado hacer un estudio cuantitativo y seleccionar una gran cantidad de casos), sino porque me interesaba explicar de qué manera la politicidad y la complejidad influyen en la decisión de acreditar una violación de derechos humanos. Un vínculo explicativo de esa naturaleza sólo era posible con un estudio cualitativo que registrara exhaustiva y detalladamente, mediante un trabajo sistemático de observación, el trabajo cotidiano del personal de las visitadurías durante la investigación y tramitación de las quejas. Así, durante cinco meses me aboqué a hacer trabajo de observación participante en la segunda y tercera visitadurías generales de la CDHDF.

El recurso de hacer un trabajo de campo dirigido a profundizar en cada caso se justifica, además, como un requisito de validez interna en tanto permite mayor control de los efectos de otros factores o “variables confusoras” (Cortés, Fernando, “Selección no aleatoria y validez. A propósito de la evaluación cualitativa de oportunidades”, en Fernando Cortés *et al.*, *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 59-96).

combinaciones entre las variables independientes— en dos áreas diferentes de la CDHDF: la segunda y tercera visitadurías generales.²⁷

Para establecer la variabilidad de las variables independientes retomé la propuesta de Monsiváis y Brena,²⁸ y asigné valores a cada uno de los componentes de la politicidad y complejidad. En el caso de la primera variable, los valores son los siguientes:

- Presencia de actores políticos o sociales distintos a la tríada peticionario-defensor-autoridad = 1.
- Las personas peticionarias se encuentran organizadas = 1.
- El tema es materia noticiosa en medios masivos de comunicación = 2.

Al último componente le asigné 2 puntos porque considero que tiene más peso en la politicidad el hecho de que una queja tenga presencia mediática que la sola organización colectiva de las personas peticionarias o el solo involucramiento de actores externos. Tal como lo señalé previamente, ello se debe a que la presencia en medios atrae la atención pública sobre el desempeño de la Comisión, lo que incrementa los costos de las mismas y obliga a la organización a ser más cuidadoso en sus decisiones. Para comparar los

²⁷ Seleccioné la segunda visitaduría por cuestiones de accesibilidad y porque atiende un tema muy específico: los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, lo que la distingue fácilmente del resto de las áreas. Esta decisión me condujo a excluir a la primera visitaduría porque tanto ésta como la segunda abordan temas de procuración de justicia y son, además, las de más larga data en la CDHDF. Por otro lado, excluí de mi estudio a la quinta visitaduría del análisis porque está conformada por quejas y personal provenientes de la tercera visitaduría. Incluso quien entonces era su visitador general estuvo a cargo de la tercera visitaduría antes de asumir la responsabilidad de la quinta. Sólo me quedaban la tercera y la cuarta visitadurías, ambas fueron creadas durante la presidencia de Emilio Álvarez-Icaza Longoria (2001-2009). Entre ambas, aquella que atiende casos más disímiles a la segunda visitaduría es la tercera.

La segunda visitaduría lleva casos de personas en reclusión, y la tercera lleva casos de personas en libertad; la segunda atiende casos de sólo 8 autoridades y la tercera 61 autoridades. La segunda visitaduría se especializa en temas penitenciarios, mientras que la tercera atiende temas urbanos de diversa índole — desde cobros indebidos hasta riesgos ambientales— (CDHDF, solicitud de información pública, folio 3200000011513, respuesta del 6 de marzo de 2013). Debido a que la segunda y la tercera visitadurías presentan las diferencias más grandes, serán estas dos áreas el objeto de estudio de este trabajo de investigación. Considero que el estudio en dos de las cinco visitadurías ofrece la variabilidad suficiente en términos de escenarios para observar la relación entre la politicidad y la complejidad en las decisiones organizacionales.

²⁸ Monsiváis Carrillo, Alejandro y Brena Ríos, Lena Alejandra, *op. cit.*

distintos niveles de politicidad entre los casos, estandaricé los valores de tal manera que obtuve un rango de 0 a 1. De tal modo que la politicidad de cada caso se calcula del siguiente modo:²⁹

$$P = \frac{\sum_i^n x_i}{4}$$

De tal suerte que un caso en donde haya presencia de actores políticos y sociales además de la tríada peticionario-defensor-autoridad, en donde las personas peticionarias se encuentren organizadas, y que encima tenga presencia en medios de comunicación, tendrá un valor igual a 1. De la misma manera, un caso que no tenga ninguno de estos atributos tendrá un nivel de politicidad igual a 0.

En el caso de la complejidad, siguiendo la argumentación previa, los valores fueron asignados del siguiente modo:

- Hay incertidumbre en cuanto al alcance del problema =1.
- Se requiere información de distintas fuentes de autoridad y conocimiento experto =1.
- Hay más de dos autoridades involucradas =1.
- No están claras las alternativas ni el orden de preferencias entre ellas =1.

Procediendo del mismo modo que en la variable anterior tendríamos:³⁰

$$C = \frac{\sum_i^n x_i}{4}$$

De tal modo que para cada una de las variables tendríamos cuatro grados o niveles: 0, 2.5, .5, .75 y 1.

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

Considerando las combinaciones entre ambas variables, tenemos una diversidad de 25 casos posibles, en donde el caso 1 tendría un nivel 0 de complejidad y 0 de politicidad, mientras que el caso 25 tendría un nivel 1 en ambas variables.

Estos 25 casos son el universo hipotético de todos los casos posibles. Al interior de ese universo se encuentran los ocho casos que estudié para este trabajo.

TABLA 1 CASOS SELECCIONADOS

NIVELES DE COMPLEJIDAD	1	2.2 Fallecimiento en reclusión 3.3 Zaragoza III	2.4 Externación	2.3 Responsabilidad médica	3.4 Arena Ciudad de México
	.75				
	.50			3.2 Toma de agua en Milpa Alta	
	.25				
	0	2.1 Salpingoclasia 3.1 Persona jubilada			
		0	.25	.50	.75
NIVELES DE POLITICIDAD					

Los casos que inician con el número 2 corresponden a la segunda visitaduría general de la CDHDF y los que inician con el número 3 corresponden a la tercera visitaduría general.

En la tabla anterior tenemos tres casos que se ubican en los valores extremos de la politicidad y la complejidad (casos 2.1, 3.1 y 3.4), hay además un caso con valores intermedios de ambas variables (3.2) y 4 casos con un alto nivel de complejidad y diversos grados de politicidad (2.2, 3.3, 2.4 y 2.3). Con esta diversidad cuento un nivel mínimo de variabilidad como para evitar que los casos seleccionados vayan dirigidos intencionalmente a la comprobación de las hipótesis.³¹

³¹ La definición operativa de las variables, como es sabido, es una creación de la persona que investiga. Ésta puede establecer la amplitud o estrechez de sus variables. De tal modo que el número de casos seleccionados puede ser tan pequeño o tan grande como el alcance de nuestras propias definiciones. Es decir, no hay garantías de que cierto número de casos será suficiente para observar, efectivamente, los cambios que queremos observar. De lo que se trata, en última instancia, es de contar con criterios mínimos

En suma, los resultados de esta investigación no podrán ser generalizados a todos los *Ombudsman* locales en México, pero sí pueden ser generalizados al conjunto de las visitadurías de la CDHDF al momento de realizar el estudio. Esto se debe a que se cumplen con tres requisitos metodológicos básicos de validez: la selección de los casos de acuerdo con las variables independientes, la exhaustividad de los registros y la replicación de las observaciones en dos escenarios diferentes, la segunda y la tercera visitaduría general.

IV. DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS³²

1. “Caso 2.1. Salpingoclasia”

El 6 de junio de 2013, Diana Lara, mujer recluida en el Centro Femenil de Readaptación Social de Tepepan, se realizó la salpingoclasia en el servicio médico del reclusorio. Al día siguiente acudió al servicio para que le hicieran las curaciones de rigor, pero personal de seguridad y custodia no la dejaron pasar. “Se burlaban de mi por cómo caminaba”.³³ Diana decidió poner una queja en la CDHDF porque una compañera del reclusorio le dijo “que llamara a «derechos humanos» porque ahí le podían ayudar”.³⁴ Esta queja es la más sencilla de todas las incluidas en este estudio, sus niveles de politicidad y complejidad son igual a cero.

que permitan la comparación entre casos a la espera de encontrar resultados distintos entre ellos según nuestras propias hipótesis.

³² Los datos personales de quienes estuvieron involucrados en cada una de las quejas fueron modificados para salvaguardar su anonimato. Asimismo, a menos que se señale lo contrario, la información citada en cada uno de los ocho casos fue obtenida de los respectivos expedientes de queja. Decidí omitir los números de los expedientes ya que su publicación podría colocar al personal de la Comisión y a las personas peticionarias y agraviadas, en una situación de exposición, vulnerabilidad y riesgo. Considero, sin embargo, que dicha omisión no resta confiabilidad ni validez a los resultados. En el supuesto de que se deseara replicar los resultados de este estudio, las hipótesis pueden ser retomadas en otros momentos haciendo una selección de casos con los criterios que han sido expuestos previamente y siguiendo técnicas de investigación que permitan registrar de manera exhaustiva la toma de decisiones durante los procesos organizacionales. No es necesario acudir a los mismos expedientes para verificar los resultados de este trabajo.

³³ Diana, agraviada y peticionaria en el expediente de queja, diario de campo, 13 de junio de 2013.

³⁴ *Idem.*

El 13 de junio acudimos a Tepepan, en donde la visitadora a cargo del expediente de queja se entrevistó con la peticionaria. Durante la entrevista, Diana señaló que después de su operación no le dieron su “incapacidad” ni su “dieta”, y que seguía haciendo labores de limpieza. Después de haber interpuesto la queja la “mandaron a llamar” de la unidad médica para hacerle las curaciones que necesitaba. La visitadora le preguntó si sabía el nombre del personal de seguridad y custodia que le había impedido el paso. La peticionaria respondió que no lo sabía, pues el personal que le había impedido el paso no portaba su gafete.

Los hechos descritos por Diana (la falta de dieta, incapacidad y gafete) bien pudieron haber sido investigados de acuerdo con los principios de “exhaustividad” y “debida diligencia” que deben observarse durante la investigación y tramitación de las quejas.³⁵ Sin embargo, debido a que Diana había sido atendida y se encontraba bien de salud, la queja se concluyó por haberse solucionado durante el trámite el mismo día de la entrevista.

2. “Caso 2.2. Fallecimiento en reclusión”

El 20 de agosto de 2011 la CDHDF recibió una llamada proveniente del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente (RPVO). Un interno, de nombre Luis Ramírez, informó a la Comisión que su hermano Jorge, también interno, padecía diabetes y se encontraba muy debilitado. De acuerdo con el peticionario, personal de seguridad y custodia había trasladado a su hermano a la unidad médica del reclusorio, pero en ésta se negaban a atenderlo.

Al recibir la queja, la segunda visitaduría envió una solicitud de medidas precautorias para que se le brindara atención médica al señor Jorge Ramírez. El 22 de agosto, a los dos días de haber ingresado el caso, la CDHDF recibió un oficio de la unidad médica del RPVO en donde se informaba que el interno había sido enviado al Hospital Ajusco Medio para ser valorado. El 6 de septiembre de 2011 la visitadora a cargo del expediente de queja acudió al RPVO a entrevistar al señor Ramírez para averiguar si había sido atendido y conocer su estado de salud. Ahí se le informó que el interno había fallecido.

³⁵ CDHDF, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, México, CDHDF, 2011.

Este caso tiene un nivel de complejidad 1 porque se encontraban implicadas casi diez autoridades, todas ellas referidas a los hospitales en donde estuvo el peticionario, hubo incertidumbre en cuanto al alcance del problema —es decir, no se sabía si la vida del peticionario se hubiera salvado en caso de haber recibido la atención médica adecuada y oportuna— y se requería información no sólo de los hospitales en donde estuvo internado el peticionario, sino de médicos que revisaron el expediente clínico. Por otro lado, este caso tiene un nivel de politicidad igual a 0 porque el peticionario no formaba parte de ninguna organización y no contaba con ninguna suerte de apoyo social o político; el caso no había sido motivo de medios de comunicación y no había actores políticos ni sociales más allá de la Comisión y las autoridades implicadas.

A mediados de 2012, un año después de haber ingresado la queja, la segunda visitaduría había logrado reunir los expedientes clínicos del peticionario que hubieran elaborado la unidad médica del reclusorio y los hospitales. A finales de 2013, finalmente, el personal de la CDHDF determinó que había habido negligencia y responsabilidad médica en la atención brindada a Jorge Ramírez, por tanto, se emitiría la recomendación por violación de derechos humanos.

3. *“Caso 2.3. Responsabilidad médica”*

En abril de 2012, Raúl Téllez Rodríguez acudió a la unidad médica del reclusorio para ser atendido porque sentía un intenso dolor. La intervención del médico produjo una hemorragia que condujo al señor Téllez al hospital. A partir de ese momento, la salud del paciente se fue agravando paulatinamente. En mayo del mismo año, una mujer, familiar del agraviado, registró una queja ante la CDHDF por los hechos ocurridos en la unidad médica del reclusorio y por sus consecuencias en el estado de salud de Raúl.

Desde que ingresó la queja, el personal a cargo del caso tramitó el expediente de queja procurando garantizar la atención médica del agraviado. Cada una de las decisiones tomadas a lo largo del proceso organizacional tenía el propósito de que Raúl Téllez recibiera la atención médica que requería su estado de salud. A lo largo de esas gestiones, el personal de la segunda visitaduría documentó una serie de irregularidades, entre ellas, que el paciente era trasladado en condiciones inadecuadas a sus citas externas, que no llegara a tiempo a sus citas debido a descuidos del personal de salud en reclusorios o que éste extraviara sus estudios clínicos.

Este caso tiene nivel de complejidad 1. Por su parte, su nivel de politicidad es de .5 porque el tema de la queja fue materia noticiosa en medios de comunicación nacionales, pero no hay presencia de actores políticos fuera de la tríada autoridad-peticionario-defensor, ni los peticionarios forman parte de una organización civil o movimiento social.

A principios de 2014, el personal de la segunda visitaduría obtuvo un diagnóstico médico de un instituto nacional de salud pública que había estado a cargo de la salud del paciente. Para sorpresa del personal de la CDHDF, el deterioro de la salud del peticionario no se debía a la intervención de abril de 2012, sino a un problema previo que se desató con una infección. De acuerdo con ese diagnóstico, la enfermedad del peticionario no había sido causada por la consulta de abril de 2012. Finalmente, la segunda visitaduría decidió acreditar la violación al derecho a la salud del peticionario; esta decisión no descansaba en los hechos iniciales narrados en la queja, sino en la serie de irregularidades que fueron detectadas durante las gestiones realizadas por los visitantes para que Raúl recibiera atención médica.

4. "Caso 2.4. Externación"

El 8 de febrero de 2013 la CDHDF recibió la queja de una mujer que señalaba que su esposo, Gilberto Barradas Zúñiga (interno en el RPVO desde febrero de 2009 y sentenciado a 22 años de prisión), había sido diagnosticado con cáncer en el esófago y atendido en el Incan. Sin embargo, hacía varias semanas que la unidad médica del reclusorio no lo refería a dicho instituto, su estado de salud se agravaba cada vez más y el personal de la unidad no había hecho las gestiones para que su esposo recibiera atención médica especializada.

Este caso tiene el nivel más elevado de complejidad (igual a 1). Su nivel de politicidad es bajo (apenas de .25) porque si bien hay presencia de actores políticos fuera de la tríada autoridad-peticionario-defensor,³⁶ no aparecen los otros indicadores de la politicidad.

Por medio de diversas solicitudes de información y colaboración, el personal de la CDHDF tuvo conocimiento de que el señor Gilberto Barradas se encontraba en la fase terminal de su padecimiento de cáncer y evaluó que el centro de reclusión no podía garantizar su atención médica ni brindarle una estancia adecuada para su estado de

³⁶ Me refiero a un juzgado que mencionaré enseguida.

salud. Con toda la información documentada del caso, el personal de la CDHDF auxilió a la esposa del señor Gilberto Barradas para la elaboración de una solicitud de externación, es decir, una solicitud ante un juez para que el señor Barradas fuera beneficiado con la prisión domiciliar de acuerdo con la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.

El 16 de abril de 2013 la esposa del señor Gilberto Barradas ingresó la solicitud de externación al juzgado X de lo penal del Distrito Federal. El 4 de junio de 2013, antes de que el juicio concluyera, el señor Gilberto Barradas falleció en el reclusorio. El expediente de queja iba a ser concluido por recomendación debido a la dilación en el proceso judicial, misma que constituyó, en la apreciación de los visitantes, una violación a los derechos humanos del agraviado.³⁷

5. "Caso 3.1. Persona jubilada"

El 9 de julio de 2013 ingresó a la tercera visitaduría la queja de un hombre jubilado, divorciado hacía varios años. Los hechos de la queja señalaban que el señor quería cancelar la pensión alimenticia que le entregaba a su exesposa porque el hijo de ambos tenía más de 25 años. Su esposa actual, que trabajaba en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF), lo puso en contacto con una abogada de esta institución para que lo apoyara con el incidente legal de cese de pensión. El señor se entrevistó con la funcionaria en las instalaciones del DIF, ésta señaló que le cobraría siete mil pesos por el juicio. Días después, el señor le entregó a la abogada tres mil pesos como adelanto y le facilitó toda la documentación necesaria para el juicio. A partir de ese momento, el señor no tuvo más noticias de la funcionaria del DIF, quien se negó a contestarle sus llamadas. Con su queja, el señor buscaba el apoyo de la CDHDF para que la funcionaria le devolviera el dinero y la documentación de su juicio.

Este caso tiene el nivel más bajo de politicidad y complejidad porque sólo participan la persona peticionaria, la Comisión y la autoridad presuntamente responsable; el peticionario no forma parte de ninguna organización, y el tema no ha cobrado presencia

³⁷ Los casos de externación como éste han generado una fuerte discusión entre el personal de la segunda visitaduría. Algunos visitantes señalan que ellos no deben auxiliar a las personas peticionarias en la elaboración de las solicitudes de externación porque esa es función de la defensoría de oficio. Otros, en cambio, sostienen que esos casos son la expresión más fiel de lo que significa la defensa de los derechos humanos. Este tema es abordado por Espinosa Luna, *op. cit.*

en medios de comunicación. Además, para el visitador se encuentra delimitado con claridad el problema de la queja, toda vez que el peticionario sólo deseaba que le devolvieran sus documentos. Por otro lado, sólo hay una autoridad implicada, y no se requiere información de distintas fuentes de autoridad ni conocimiento experto.

El 7 de agosto de 2013 se realizó una reunión en las instalaciones del DIF a la que acudieron dos de sus funcionarios, un representante del sindicato, el visitador de la CDHDF, el peticionario y su esposa. Estos últimos señalaron que su único deseo era que la abogada le devolviera los documentos para el incidente de pensión alimenticia. Considerando la solicitud de los peticionarios, el representante del sindicato solicitó tres días hábiles para hablar con la abogada y destrabar el asunto. Una semana después, el 14 de agosto de 2013, el peticionario se presentó en las instalaciones de la CDHDF para informar al visitador que se desistía de la queja presentada y solicitaba que se cerrara el expediente de queja. De este modo, cinco semanas después de haber ingresado la queja, ésta se concluyó por desistimiento de acuerdo con la fracción V del artículo 121 del Reglamento Interno de la CDHDF.

Según lo dicho por el visitador, aunque la abogada del DIF no reembolsó los tres mil pesos, sí le devolvió al peticionario toda la documentación de su caso. Este hecho no quedó asentado en el expediente de queja porque entonces se hubiera confirmado que la funcionaria hizo un uso indebido de su cargo y eso hubiera obligado al visitador a denunciar los hechos al Ministerio Público y a la Contraloría Interna.³⁸ Éste no era, sin embargo, el deseo del peticionario, quien temía verse perjudicado después de amenazas recibidas por la abogada, y quería evitarle problemas a su esposa, que seguía trabajando en el DIF, junto a la abogada.³⁹ Por esta razón, se decidió concluir el expediente de queja por desistimiento.

De acuerdo con el manual de investigación de la CDHDF, la figura de desistimiento como causal de conclusión aplica en los casos en donde se ha descartado la posibilidad de que exista alguna presión de la autoridad o una situación amenazante para la integridad del peticionario. En tal caso “es obligación de la o el visitador adjunto y, de ser el caso, de sus superiores otorgar seguridades a la persona peticionaria y buscar

³⁸ Javier P., visitador adjunto a cargo del expediente de queja en la tercera visitaduría, diario de campo, 21 de agosto de 2013.

³⁹ *Idem.*

protegerla para que la investigación pueda continuar y la violación sea denunciada”.⁴⁰ Es decir, en el caso de esta queja, el visitador tuvo la alternativa de decidir dejar abierto el expediente, buscar la manera de proteger al peticionario, y continuar la investigación. Sin embargo, optó por respetar la voluntad del peticionario y cerrar el expediente de queja.

6. “Caso 3.2. Toma de agua en Milpa Alta”

Este caso se refiere a un problema de abastecimiento de agua en una zona de producción agrícola del pueblo de San Pedro, ubicado en la delegación Milpa Alta. En cuanto a sus aspectos técnicos, el problema específico de la queja era sencillo y de fácil solución. Se resolvía con hacer una conexión a una tubería para dotar de agua a los productores. Sin embargo, el caso se complejizó debido a que un grupo de habitantes del pueblo vecino de San Andrés se oponía a que se realizara dicha conexión.

Esta queja tiene un grado de politicidad de .5 debido a que: *1)* hay presencia de actores políticos fuera de la tríada peticionario-defensor-autoridad; me refiero al grupo opositor a los peticionarios, *ii)* los peticionarios se encuentran organizados, pero *iii)* el tema no es materia noticiosa en los medios de comunicación. Su grado de complejidad también es de .5 por los siguientes motivos: *1)* se requiere información de distintas fuentes de autoridad y conocimiento experto, y *ii)* hay más de dos autoridades involucradas; sin embargo, *iii)* no hay incertidumbre en cuanto al alcance del problema, y *iv)* están claras las alternativas y el orden de preferencias.

Después de varias negociaciones entre las autoridades, la CDHDF y los vecinos de ambos pueblos, se realizaron los trabajos necesarios para satisfacer la demanda de agua de los peticionarios. Al momento de realizar el trabajo de campo, la queja estaba por concluirse por haberse solucionado durante el trámite de acuerdo con la fracción I del artículo 121 del Reglamento interno de la CDHDF.

7. “Caso 3.3. Zaragoza III”

En 2005, el señor Edgar Nava compró un departamento en una unidad habitacional llamada Zaragoza III con un crédito del FOVISSSTE.⁴¹ En 2007, tan pronto se mudó con su familia, comenzó a sospechar que la unidad habitacional no contaba con la infraestructura adecuada. Solicitó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi)

⁴⁰ CDHDF, *Investigación de violaciones...*, cit., p. 150.

⁴¹ Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

y a la delegación Gustavo A. Madero la licencia de construcción, el dictamen de impacto urbano y otros documentos relativos a la unidad habitacional. Con esta información observó que la empresa constructora había incumplido con numerosas especificaciones en materia de construcción.

Con los resultados de su indagación, el 27 de octubre de 2009 decidió poner una queja ante la CDHDF porque consideraba que las autoridades del gobierno de la ciudad habían sido omisas en verificar que la empresa constructora acatara la reglamentación, licencias, dictámenes y permisos correspondientes.

Esta queja tiene el máximo nivel de complejidad por los siguientes motivos: *i)* no estuvo delimitado con claridad el problema de la queja, es decir, no se sabía si era un problema de verificación por parte de la autoridad, un tema de vivienda o medio ambiente, o un asunto entre la empresa y el peticionario, *ii)* involucra la participación de numerosas dependencias, entre ellas, la delegación Gustavo A. Madero y la Seduvi, *iii)* no estaban claras las alternativas ni su orden de preferencias; en algún momento los visitantes no sabían si debía ser motivo de recomendación o si era un asunto de incompetencia de la CDHDF. Por otro lado, no se puede asegurar que éste sea un caso politizado porque: *iv)* el peticionario es una persona que presentó su queja a nombre personal y no un grupo de personas organizadas, *v)* si bien está involucrado un actor externo —la empresa constructora— el conflicto central no es entre éste y el peticionario, sino entre el peticionario y la autoridad, y *vi)* el tema específico de la queja no fue materia de difusión en medios de comunicación.

Durante 2010 y 2011 la CDHDF recibió opiniones técnicas, avisos de modificaciones a la licencia de construcción, el estudio de impacto urbano, medidas de mitigación, resoluciones administrativas, contratos, etcétera. La decisión final en éste fue acreditar la violación a derechos humanos debido a una clara omisión de la autoridad delegacional en materia de verificación.

8. *“Caso 3.4. Arena Ciudad de México”*

Este caso es el resultado de varios expedientes de queja de vecinos de la colonia Santa Bárbara, quienes estaban en contra de la construcción de la llamada Arena Ciudad de México en la delegación Azcapotzalco. La quejas fueron calificadas como violaciones a distintos derechos, entre ellos, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la

información, ataque a la propiedad privada y daños al medio ambiente. Abarcaba también problemas de agua, ruido y vialidades.

Desde abril de 2011 hasta febrero de 2012 las demandas centrales de los peticionarios eran los daños a sus viviendas, los problemas ambientales (agua y ruido) y los problemas de vialidad. Sin embargo, gracias a un antropólogo simpatizante de los peticionarios y a una solicitud de información pública, los vecinos se dieron cuenta de que vivían en un pueblo originario. En ese momento el caso dio un giro de la verificación y reparación en materia de vivienda y vialidad hacia el derecho a la consulta. Lo primero implicaba solicitar a la autoridad que cumpliera con su función de aplicar la normatividad en materia de construcción; lo segundo, en cambio, cuestionaba la legitimidad de la decisión de construir la Arena.

La “Arena Ciudad de México” es un caso con el nivel máximo de politicidad y complejidad. Es politizado por los siguientes motivos: *i)* además de involucrar a los peticionarios, las autoridades responsables y la CDHDF, el caso involucra a un cuarto actor, la empresa a cargo de la construcción de la Arena; a diferencia del caso anterior, en este caso el personal de la tercera visitaduría tuvo que hacer labor de mediación y resolución de conflictos entre la empresa y los peticionarios, *ii)* éstos, por su parte, no presentaron su queja individualmente, sino que se encuentran organizados e impulsan acciones colectivas, y *iii)* el tema de la queja fue motivo de notas periodísticas en medios de comunicación de circulación nacional. Por otro lado, este caso es complejo porque: *i)* había incertidumbre en cuanto al alcance del problema, *ii)* se requería información de fuentes de autoridad y conocimiento experto, *iii)* había numerosas autoridades involucradas, y *iv)* no estaban claras las alternativas ni el orden de preferencias.

Para agosto de 2012, la tercera visitaduría de la CDHDF se encontraba redactando el proyecto de recomendación relativo a este caso. La resolución final sería la determinación de la violación al derecho humano a la consulta de los habitantes de la colonia Santa Bárbara en su carácter de pueblo originario. Según la CDHDF, el gobierno del Distrito Federal debió someter a consulta el proyecto de la Arena Ciudad de México de acuerdo con el artículo 17 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (diario de campo, 20 de agosto de 2012).

V. RESULTADOS

Las hipótesis de este trabajo señalaban que las decisiones de determinar violaciones a derechos humanos eran una respuesta del *Ombudsman* a la politicidad y a la complejidad de los casos (hipótesis 1 y 2, respectivamente). Veamos qué se puede decir de estas predicciones de acuerdo con los resultados de los casos.

TABLA 2 RESULTADOS DE LOS CASOS SEGÚN LAS HIPÓTESIS.

CASO	POLITICIDAD	COMPLEJIDAD	DECISIÓN FINAL
2.1 Negativa de atención médica	—	—	No violación
2.2 Fallecimiento en reclusión	—	+	Violación
2.3 Responsabilidad médica	o	+	Violación
2.4 Externación	—	+	Violación
3.1 Persona jubilada	—	—	No violación
3.2 Toma de agua en Milpa Alta	o	o	No violación
3.3 Zaragoza III	—	+	Violación
3.4 Arena Ciudad de México	+	+	Violación

El signo + indica valores superiores a .5, el signo o indica valores de .5 y el signo — indica valores inferiores a .5. Los casos en donde la politicidad o complejidad tienen valores superiores a .5 concluyeron por haberse acreditado la violación a derechos humanos. Por el contrario, los casos en donde la politicidad o complejidad tienen valores de .5 o inferiores concluyeron sin haberse acreditado la violación. Estos resultados apoyan, en lo general, las hipótesis señaladas. Hagamos algunas precisiones.

En el caso 2.1 la peticionaria denunció que no le estaban proporcionando su dieta, que no le habían dado su incapacidad y que el personal de seguridad y custodia no portaba su gafete. Atendiendo al mandato de la Comisión, esos hechos pudieron haber sido investigados. De igual modo, el caso 3.1 parece indicar un hecho de corrupción, de acuerdo con el propio marco normativo del *Ombudsman*, ese hecho debió denunciarse con las autoridades correspondientes. Sin embargo, ambos casos concluyeron sin profundizar en las investigaciones. Para comprender el motivo de esta decisión es necesario considerar dos condiciones del trabajo de las y los visitadores: la carga de trabajo y la gravedad de los casos.

Durante el trabajo de campo, específicamente al 5 de marzo de 2012, la CDHDF tenía 4672 quejas en trámite. De ellas, 1290 (equivalentes al 27.6%) fueron registradas en 2010

o años anteriores.⁴² Es decir, casi la tercera parte de las quejas en trámite tenía un rezago de más de un año. Tan sólo en la segunda visitaduría había 526 quejas abiertas que habían sido registradas de 2007 a 2010.⁴³ Como puede esperarse, el rezago de expedientes deriva en sobrecarga de trabajo para las y los visitadores. En la primera quincena de marzo de 2012, el número total de visitadores en la Comisión era de 115, es decir, cada visitador tenía a su cargo, en promedio, 40.6 expedientes de queja.⁴⁴ Dicha cifra es mayor para el personal de la segunda y tercera visitaduría. En la Segunda, el promedio de expedientes por visitador era de 63.8, y en la Tercera era 41.8. Sin embargo, durante el trabajo de campo, había visitadores que estaban a cargo de 80, 90 o incluso más de 100 expedientes en trámite. El rezago en las quejas es relevante considerando que “todas las actuaciones y procedimientos que se sigan ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberán ser ágiles y expeditos”.⁴⁵

Teniendo en cuenta el rezago de expedientes, si cada visitador o visitadora tramitara cada queja atendiendo los máximos estándares en materia de derechos humanos, la organización terminaría por colapsarse. La sobrecarga de expedientes impide que las quejas puedan ser abordadas, en su totalidad, como presuntas violaciones. Al respecto,

⁴² Solicitud de información pública, folio 3200000040812, respuesta del 6 de julio de 2012.

⁴³ Al 5 de marzo de 2012 había en la primera visitaduría 218 quejas rezagadas (191 de 2010, 25 de 2009, 1 de 2008 y 1 de 2007); en la segunda visitaduría había 526 quejas rezagadas (256 de 2010, 208 de 2009, 58 de 2008 y 4 de 2007); en la tercera visitaduría había 298 quejas rezagadas (155 de 2010, 73 de 2009, 49 de 2008, 19 de 2007 y 2 de 2006); en la cuarta visitaduría había 209 quejas en rezago (114 de 2010, 62 de 2009, 24 de 2008, 8 de 2007, 1 de 2006); finalmente, en la quinta visitaduría había 39 quejas rezagadas (26 de 2010, 10 de 2009 y 3 de 2008). Fuente: solicitud de información pública, folio 3200000040812, respuesta del 6 de julio de 2012.

⁴⁴ En marzo de 2012, la relación entre visitadores y expediente de queja era como sigue: primera visitaduría: 31 visitadores, 952 quejas (30.7 quejas por visitador); segunda visitaduría: 27 visitadores, 1724 quejas (63.9 quejas por visitador); tercera: 28 visitadores, 1170 quejas (41.8 quejas por visitador); cuarta: 17 visitadores, 582 quejas (34.2 quejas por visitador); quinta, 12 visitadores, 244 quejas (20.3 quejas por visitador). Total, 115 visitadores, 4672 (40.6 quejas por visitador en total). Fuente: solicitudes de información pública, folio 3200000015812, respuesta del 20 de marzo de 2012 y folio 3200000013712, respuesta del 15 de marzo de 2012.

⁴⁵ Artículo 5o. de la Ley de la CDHDF.

una visitadora señaló: “llega un momento en que concluyes o tramitas. Si concluyes dejas de tramitar y entonces desatiendes todos los expedientes. Ese sí es un dilema”.⁴⁶

En cuanto a la gravedad de los casos, cabe señalar que hay casos en los que el personal percibe que puede haber un daño irreparable a la persona peticionaria, es decir, que pueden ser casos graves. Esta percepción conduce a solicitar más información de los hechos con el propósito de obtener elementos de convicción que permitan acreditar o descartar la violación y proteger a la persona peticionaria. Lo mismo sucede cuando el caso se politiza. En la medida en que se incorpora más información sobre el caso, se amplía el número de posibilidades de identificar actos u omisiones de la autoridad que redunden en violaciones a los derechos de las personas peticionarias (tales son los casos II.3, II.4 y III.3). Por ese motivo, cuando el personal no percibe que el caso sea grave, en lugar de agregar más información al expediente de queja, la excluye deliberadamente, acotando así la complejidad de los hechos (casos II.1 y III.1).

En suma, la necesidad organizacional de combatir el rezago de expedientes y la gravedad de los casos funcionan como premisas organizacionales que permiten ponderar el alcance de la complejidad y la politicidad en la definición del curso de las quejas. En este sentido, sabemos que un caso complejo y no politizado puede concluir en la emisión de una recomendación, pero no sabemos si un caso no complejo, pero sí politizado, puede tener la misma conclusión. Este desconocimiento se debe a que no logré tener casos con altos niveles de politicidad y bajos niveles de complejidad.⁴⁷

Considerando todo lo anterior, los resultados de este estudio quedan como sigue:

- Cuanto mayor sea el nivel de politicidad y complejidad de un caso de presuntas violaciones de derechos humanos, la CDHDF decidirá a favor de acreditar la violación.
- Cuanto mayor sea el nivel de complejidad de un caso de presuntas violaciones a derechos humanos, la CDHDF decidirá a favor de acreditar la violación.

VI. CONCLUSIÓN

⁴⁶ Camila, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, diario de campo, 29 de febrero de 2012.

⁴⁷ El único caso que cubría estas características estaba cargo de una visitadora que no me permitió acceder al expediente de queja ni grabar una entrevista con ella. No logré que la visitadora me proporcionara la información que necesitaba para incluir este caso en el estudio.

El artículo 3o. de la ley de la CDHDF señala que ésta “será competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos...”. Asimismo, el artículo 46 del mismo documento establece que

[c]oncluida la investigación, el Visitador correspondiente formulará, en su caso, un proyecto de *Recomendación* o Acuerdo de No Responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas *a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados* al haber incurrido en actos y omisiones legales, irracionales, injustos, inadecuados o erróneos...⁴⁸

Estos enunciados fueron el motivo de esta investigación. Partiendo de supuestos organizacionales, la pregunta de investigación fue ¿bajo qué criterios se determina si las autoridades o servidores públicos han violados o no los derechos humanos?

Limitando los alcances de la investigación a la CDHDF, se concluye que la decisión de acreditar una violación de derechos humanos descansa en las respuestas de la organización a los factores que intervienen durante la integración de los expedientes de quejas. Asumiendo una perspectiva de la sociología organizacional, podemos decir que las violaciones de derechos humanos son definiciones institucionales que derivan de los procesos de toma de decisiones. Bajo criterios normativos, un hecho podría ser una “violación de derechos humanos”, pero mientras el caso no se complejice, o no se complejice y politice, entonces la CDHDF tenderá a concluir el expediente por vías distintas a la acreditación de la violación y la consecuente recomendación.

⁴⁸ Ley de la CDHDF, el resaltado es añadido.