

Colección Derecho Procesal de los Derechos Humanos

10

LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Un caso de éxito institucional en la defensa de los derechos humanos en México

LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA

El presente texto fue elaborado gracias a una beca de *Global Scholarship and Learning Programs* a propuesta de la representación para México y Centroamérica de la *Ford Foundation*.

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



Consejo Editorial de la Colección Derecho Procesal de los Derechos Humanos

COORDINADORES

Rogelio Flores Pantoja

Abogado por la UNAM. Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Panamericana. Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha. Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Washington College of Law, American University. Es Director del Centro de Estudios de Actualización en Derecho (CEAD), en México.

Fabiola Martínez Ramírez

Abogada, Especialista en Derecho Constitucional y Maestra en Derecho por el Posgrado de la UNAM. Doctoranda en Derecho en la misma institución. Profesor de asignatura en el Posgrado en Derecho de la UNAM. Es miembro del Colegio Nacional de Profesores de Derecho Procesal A.C., "Cipriano Gómez Lara" y del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.

COMITÉ CONSULTIVO

Alfonso Herrera (México)	Juan Antonio Cruz Parceró (México)
Carla Huerta Ochoa (México)	Lucio Pegoraro (Italia)
Claudio Nash Rojas (Chile)	Miguel Carbonell (México)
Diego Rodríguez-Pinzón (Colombia)	Néstor Pedro Sagüés (Argentina)
Diego Valadés (México)	Pedro Salazar Ugarte (México)
Eduardo Ferrer Mac-Gregor (México)	Roberto Cuéllar (El Salvador)
Ernesto Rey Cantor (Colombia)	Rodolfo Vázquez (México)
Francisco Javier Díaz Revorio (España)	Rodolfo Vigo (Argentina)
Gerardo Eto Cruz (Perú)	Santiago Cantón (Argentina)
Gilbert Armijo (Costa Rica)	Santiago Nieto Castillo (México)
Gorki Gonzales Mantilla (Perú)	Sergio García Ramírez (México)
Humberto Nogueira Alcalá (Chile)	Víctor Bazán (Argentina)
José Luis Caballero Ochoa (México)	Víctor Orozco Solano (Costa Rica)
Joseph Thompson (Costa Rica)	Víctor Rojas Amandi (México)

LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA

LA COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
Un caso de éxito institucional
en la defensa de los derechos humanos
en México

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos




Centro de Estudios de
Actualización en Derecho
CENTRO DE ESTUDIOS DE ACTUALIZACIÓN EN DERECHO
www.cead.unam.mx

- © Luis González Placencia
- © Ubijus, Editorial, S.A. de C.V.
Begonias 6-A, Col. Clavería, C.P. 02080
Del. Azcapotzalco, México, D.F.
www.ubijus.com
ubijus@gmail.com
(55) 44304427

ISBN: 978-607-9389-36-9

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso expreso del editor.

Contenido

<i>Presentación de la Colección</i>	9
<i>Prólogo</i>	11
<i>Introducción</i>	15
<i>Capítulo 1. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Orígenes y consolidación de un proyecto de Ombudsman</i>	21
<i>Capítulo 2. La CDHDF, una institución orientada a la incidencia</i>	41
<i>Capítulo 3. Un modelo integral de defensa. Casos de incidencia</i>	65
<i>Capítulo 4. La CDHDF por dentro: un ejemplo de institucionalidad democrática</i>	87
<i>Capítulo 5. Una institución encaminada a la sinergia</i>	105
<i>Capítulo 6. Construir ciudadanía, una función sustantiva para la promoción de los derechos humanos</i>	121

Presentación de la Colección

En los últimos años se ha provocado un ambiente propicio para la discusión y reflexión desde el punto de vista científico de los derechos humanos, particularmente de las implicaciones derivadas de la interacción entre sus dimensiones internacional y nacional, pues hasta hace poco tiempo los estudios se realizaban de manera aislada. Este fenómeno motivó la preocupación de diversos académicos de gran prestigio por contribuir en el desarrollo y consolidación del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho constitucional en América y el mundo, desde sus ópticas interna e internacional, sustantiva y adjetiva, de lo público y lo privado, pero que además ha favorecido la difusión de estudios de vanguardia, pues su convergencia es indudable.

Advertimos que los sistemas constitucionales en Latinoamérica se encuentran en un evidente proceso de transformación, impulsado, entre otros factores, por el desequilibrio entre la proyección estatal de los gobiernos, la tendencia al ejercicio concentrado del poder público y las implicaciones globales de sus decisiones. La transformación del derecho público se ha basado en el fortalecimiento de tres ejes: la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos. La preeminencia constitucional de los derechos en la región —al haberse otorgado igual jerarquía en los ordenamientos nacionales—, la respuesta ante el desarrollo del Estado abierto en el contexto de la globalización y la incidencia nacional de los órganos su-

pranacionales de protección de derechos – particularmente a través del llamado diálogo entre tribunales– ha abierto un rico y productivo debate académico y jurisprudencial, del que hemos decidido participar.

A partir de la segunda posguerra se ha incrementado la dedicación de procesalistas, constitucionalistas, internaciona-
listas, iusfilósofos, comparatistas, entre otros, al estudio de los derechos humanos y sus implicaciones procesales. Todo ello con la finalidad de encontrar las vías idóneas de hacer valer los derechos ante los operadores jurídicos. La búsqueda de los mecanismos que otorguen eficacia y protección de los derechos fundamentales del hombre y su dignidad, ha ido configurando una verdadera constitucionalización del derecho, sin perder de vista su dimensión supranacional.

Sabedores que el derecho requiere del proceso para su efectividad, la colección que ahora se expone, apoyada por el Centro de Estudios de Actualización en Derecho (CEAD), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Editorial UBIJUS, tiene como objetivo fortalecer la discusión académica desde una perspectiva crítica del concepto de los derechos humanos desde distintos ámbitos: filosófico, sociológico, jurídico y procesal, generando nuevos derroteros de aplicación que repercutan en la eficacia inmediata de dichas condiciones mínimas.

Hoy no podría entenderse un sistema constitucional o supranacional que no tenga por objeto la protección y efectividad de los derechos fundamentales, por ello consideramos que los estudios científicos del derecho procesal constitucional, del derecho constitucional, derechos humanos, derecho internacional, de teoría del derecho, de sociología jurídica, etc., constituyen la piedra angular para el diálogo académico que culmine en una concepción más amplia y que favorezca su entendimiento. La presente colección es fruto del esfuerzo compartido y tiene la esperanza de abonar en la discusión de los derechos fundamentales, pero además, fomentar la creación intelectual y teórica que nos permita una mejor comprensión del derecho.

*Rogelio Flores Pantoja
Fabiola Martínez Ramírez*

Prólogo

Un soplo de esperanza

Porque la lectura de la prensa diaria deprime tanto, resulta gratificante la obra de Luis González Placencia.

Cada día se añaden páginas a la tragedia humanitaria que atropella a México, y cada día constatamos la debilidad de un Estado lastrado por la corrupción y la ineficacia. En medio de tanta grisura aparece una historia analítica sobre la edificación de una institución diferente, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

Luis González Placencia inicia su libro con una afirmación en el terreno de los *Ombudsman*, la CDHDF ha sido un “importante referente local, nacional e internacional”. Es algo más que eso y para apreciarlo necesito algunos antecedentes.

El 10 de diciembre de 1968, la llamada Noche de Tlatelolco, era una herida recién abierta. El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz la ignoró y celebró la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el Palacio de Bellas Artes, como si nada hubiera pasado. Pocos ejemplos tan claros hay como este de que usaban el concepto como una medalla que se ponían cuando deseaban justificarse y quedar bien con el cuerpo diplomático.

La apertura de México al mundo y el resquebrajamiento de los controles autoritarios dificultaron la simulación y llevó al nacimiento del sistema no jurisdiccional más grande del mundo (espero que algún día sea grandioso, por ahora es más bien grandote). En 1990, Carlos Salinas de Gortari ordenó la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que después de un breve interludio de autonomía con Jorge Carpizo, se fue convirtiendo en una institución colonizada por los gobernantes. Se atendía a las víctimas siempre y cuando no se afectaran excesivamente los intereses creados ni se lastimara la sensible piel de los poderosos. La mayor parte de las comisiones estatales siguieron el mismo patrón y las víctimas se fueron quedando indefensas.

Hubo algunas excepciones, la más significativa es la Comisión del Distrito Federal. Una de las principales razones tras la excepcionalidad es el tejido social capitalino. El Distrito Federal ocupaba, en 2013, el primer lugar en el número de organismos de la sociedad civil inscritos en el registro federal que lleva el Instituto Nacional de Desarrollo Social, Indesol, y el Estado de México, el 28avo. Ese mismo año los centros de investigación capitalinos tenían 998 investigadores nacionales, nivel III y el Estado de México 37. Esta fortaleza del capital social se repite en organismos empresariales, medios independientes, etcétera.

La sociedad fue determinante en la selección de titulares de otro perfil. Luis González Placencia nos explica los aportes de cada uno a la lenta construcción de la institución. No han vivido un día de campo porque los gobiernos de izquierda en el DF no han significado una visión moderna de los derechos humanos. Son mejores que sus predecesores priistas, por supuesto, pero están muy lejos de la modernidad en ese terreno.

El autor del libro que prologo reconoce justificadamente la obra de Luis de la Barreda y Emilio Álvarez Icaza, pero se inhibe a la hora de hablar de sí mismo. Está bien que lo haga. El autoelogio es sospechoso porque encubre, generalmente, carencias graves. Dicho esto, a Luis González Placencia tenemos bastante que agradecerle en la consolidación de

la Comisión y en la defensa de su autonomía frente a quienes gobiernan.

Los casos paradigmáticos sirven para ver la consistencia de quienes mandan y de quienes defienden a las víctimas desde las instituciones del Estado. La Supervía Poniente fue un asunto que enfrentó al entonces jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard con buena parte de la sociedad y con la CDHDF que supo estar a la altura del momento. Estuvo con las víctimas enfrentando la furia de un Ebrard dispuesto a imponer su voluntad. Al encarar al jefe de Gobierno, Luis González se despidió de la reelección, pero demostró que sí hay *Ombudsman* decididos a acompañar a las víctimas.

Otros organismos públicos replican la evolución antes reseñada. Las instituciones encargadas de tutelar elecciones libres y confiables, la transparencia, la equidad de género, et- cétera, viven bajo el asedio permanente de quienes, desde el gobierno, buscan dominarlas para castrarlas y transformarlas en burocracias estériles. En un buen número de casos han claudicado, por ello, la democracia mexicana es tan mediocre y las víctimas están tan abandonadas.

No es un destino fatal. Las instituciones viven procesos fluidos. Mientras la CNDH, por ejemplo, está haciendo un esfuerzo notable por salir del rincón de las comisiones desprestigiadas, el Instituto Nacional Electoral está empeñado en dilapidar la credibilidad que alguna vez tuvo.

En ese panorama, la CDHDF puede presumir de que 20 años después de su creación es un modelo distinto y consolidado de organismo público. Si la CDHDF lo logró, otras instituciones pueden y deben hacerlo. La magnitud de la tragedia humanitaria nos impone como deber la preservación de los espacios de confluencia entre Estado y sociedad; y en esa tarea, los organismos públicos de derechos humanos tienen un papel central. Luis González Placencia documenta una historia de éxito que hacía falta. Bienvenida sea.

Sergio Aguayo, El Colegio de México

Introducción

I

A lo largo de sus primeros veinte años, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha sido un importante referente, local, nacional e internacional en lo que a instituciones Ombudsman respecta. En sólo dos décadas se posicionó no solamente como un organismo autónomo de defensa y promoción de los derechos humanos, sino como una institución ejemplar desde el punto de vista de su modelo de gestión, capaz de articular a organizaciones de sociedad civil, la academia, organismos internacionales de derechos humanos, otras instituciones Ombudsman e incluso fuerzas políticas de todas las ideologías en un trabajo destinado a incidir en un amplio radio de acción que incluye la defensa de casos ante las instancias del gobierno local, el litigio estratégico y el planteamiento de casos ante instancias del sistema interamericano, la intervención social y psicosocial, la investigación académica, la participación en los más importantes foros internacionales, y al mismo tiempo un espacio de respeto de los propios derechos de quienes formaron parte de su organización.

No obstante, los logros de la institución de ninguna manera emergieron de pronto o por casualidad. Son el producto de un sólido cimiento sobre el cual se ha venido construyen-

do una organización profesional, que a lo largo de 20 años representó un contrapeso real a los abusos de poder y que poco a poco fue además expandiendo sus atribuciones, a partir de una mirada amplia de su mandato. Quizá eso es lo que explica las enormes diferencias que la institución protectora de derechos humanos en el Distrito Federal ha tenido respecto de sus homólogas en otros Estados e incluso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH): la amplitud de miras y el ánimo de conquista de nuevos campos de acción que ha sido característica de las tres administraciones que entre 1993 y hasta 2013 pasaron por la Comisión.

El propósito del presente texto es exponer una historia de éxito institucional. El ánimo que me lleva a escribirla, primero, y a publicarla después, tiene que ver con varias razones. En primer lugar, tiene que ver con la necesidad de dar a conocer las entrañas de un proyecto grande, por su concepción, por sus alcances, por lo que significó para la ciudad de México y también para el país; en segundo lugar, en un contexto en el que las instituciones públicas están seriamente desacreditadas, saber lo que fue la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y que el modelo democrático que representó es absolutamente posible, debería constituir una llamada de atención para otras instituciones que usan dinero público y que tienen un mandato ciudadano, en especial si su objetivo es la defensa de derechos humanos. En tercer lugar, porque es importante que la clase política —en especial la de la ciudad de México— sepa que sus decisiones recientes respecto a la CDHDF han tenido costos, y que una posición vacía de contenidos, ausente de reflexión, que dio la espalda a más de cuatrocientas cartas de apoyo que emitieron organizaciones de sociedad civil, instituciones académicas, instancias internacionales e incluso embajadas de otros países, con opiniones calificadas sobre el desempeño institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, han podido, como desafortunadamente parece constatarlo el tiempo, deshacer en sólo unos meses una institución que ha costado años. No es por tanto una acto de presunción, sino más bien, otra forma de rendir cuentas, de dar a conocer cómo, muy a pesar de

que en los cuatro años de mi gestión la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no incrementó nuestro presupuesto, ni el gobierno de la ciudad nos otorgó una sola ampliación presupuestal, gastamos el dinero ciudadano en la construcción de una institución pensada, justo para servir a la ciudadanía.

II

Alguna ocasión alguien me preguntó, cual había sido la experiencia más importante de mi paso por la CDHDF. Sin duda no es una, al menos son tres. La primera y más importante la obtuve, muchas veces, de las y los peticionarios agradecidos por una acción institucional eficiente. Recuerdo con la misma satisfacción tanto a quienes me buscaban para reconocer el trabajo de mi equipo en prácticamente todas las áreas de la Comisión, como a un famoso abogado postulante, socio de un despacho igualmente famoso, quien una noche me llamó para decirme que era la primera vez que recibía en una institución pública un trato eficiente y honesto. Ese es el tipo de experiencias que hacen sentir un profundo orgullo. Mucho de ello está relatado en nuestros informes de labores y en otros textos publicados con anterioridad por la propia CDHDF.

La segunda, es la lección de *real politik* que a lo largo de cuatro años viví y que me hizo dar cuenta de lo difícil que resulta hacer bien el trabajo institucional, el trabajo para el que fui electo, en un contexto movido por intereses, falsas amistades, *sugerencias*, *invitaciones* y diversas formas de relación que ocurren entre la cooptación —si accedes— y el rechazo —si no lo haces— de una clase política que se comporta con base en reglas no escritas, pero claramente asumidas, en un juego de valores entendidos que transcurren por encima, por debajo, a los lados, pero nunca o casi nunca en el sentido de los valores institucionales. Ese es el tipo de experiencias que decepcionan. De hecho tanto, que todavía no se si vale la pena contarlas, pero en todo caso es algo que haré en otro espacio, y en otro momento.

Finalmente, la tercera fue la experiencia del trabajo institucional. No es sencillo para quien no se ha propuesto en la vida dirigir una institución, enfrentar de pronto el deber de hacerlo; pero es el momento de demostrar que si se tiene claro donde llegar, y que para hacerlo hay que cumplir con el mandato recibido, un equipo serio, comprometido y honesto es lo único que se requiere. Ganarse a la gente, fuera y dentro de la institución, de la ciudad y del país, con nada más que trabajo y resultados, ha sido el desafío profesional más importante que he enfrentado. Ese es el tipo de experiencia que otorga plenitud. De ella me ocupo fundamentalmente en el presente texto.

III

Así, abordo en el capítulo primero el contexto en el que surgieron los organismos públicos de derechos humanos en México, cómo respondieron a un modelo de Ombudsman frente al cual, la CDHDF fue construyendo su identidad, desde su origen, entre 1993 y 2001, mientras fue presidida por Luis de la Barreda Solórzano y luego, entre 2001 y 2009, bajo la presidencia de Emilio Álvarez Icaza Longoria. El capítulo dos, está dedicado a narrar el desafío que implicó iniciar una administración nueva, después de que concluyó con gran éxito la anterior —de la cual por cierto, también formé parte como Tercer Visitador General; una apuesta por imaginar una institución capaz de reinventarse y de asumir con perspectiva amplia sus tareas fundamentales, con base en cuatro funciones principales: *a)* empoderar personas; *b)* fortalecer una institucionalidad democrática; *c)* generar sinergia, y *d)* construir ciudadanía. Cada uno de los capítulos siguientes se encarga de contar cómo lo hicimos; el tercer capítulo, trata de cómo armamos un sólido modelo de defensa de derechos humanos y expone los casos más emblemáticos de la administración, algunos de los cuales, no obstante no haber recibido atención mediática, significaron mucho para quienes fueron víctimas en ellos; el capítulo cuarto, muestra mucho de lo que no se sabía, porque pertenecía al día a día institucional, a las

relaciones entre la comunidad de la CDHDF, sus derechos, los programas institucionales destinados a respetarlos y ampliarlos; el quinto capítulo, muestra nuestro modelo de sinergia y explica cómo es que a través de las relaciones interinstitucionales ampliamos notablemente nuestros alcances. Y finalmente, el sexto capítulo, hace lo propio narrando nuestra experiencia con las organizaciones de la sociedad civil, una historia complicada pero sin duda con final feliz. Huelga decir, que detrás de todo el trabajo realizado en cada uno de los cuatro programas institucionales hay un cúmulo de conocimientos especializados –en derechos humanos sobre todo, pero también en administración, psicología organizacional, relaciones internacionales, ciencia política, sociología, comunicación, pedagogía– una amplia experiencia en campo de la mayoría de mis colaboradoras y colaboradores, pero sobre todo, una actitud volcada al servicio público, orientada por una muy seria vocación por hacer bien su trabajo. Un equipo así, es fácil de dirigir.

IV

No puedo, por tanto, cerrar esta introducción sin agradecer de manera explícita a Mario Patrón, Rosalinda Salinas, José Guevara, Luis Jiménez, Guadalupe Cabrera, Montserrat Rizo, Alfonso García, Daniel Robles, Gerardo Sauri, José Luis Gutiérrez, Ricardo Ortega, Gabriela Gutiérrez, Irma Andrade, Mónica Martínez, Rosa María Cruz, Alejandra Ramírez, Rodolfo Torres, Leonardo Mier, Fernando Coronado, Sergio Rivera, María José Morales, Guadalupe López, Cristina Hernández, Hugo Morales, Víctor Morales, Jaime Rochín, Mercedes Peláez, Marco Vinicio Gallardo, y las más de seiscientas colaboradoras y colaboradores que me acompañaron a lo largo de estos cuatro años, todas y todos contribuyentes activos en la construcción de la experiencia común que fue la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. A mis consejeras y consejeros Elena Azaola, Denise Dreser, José Antonio Caballero, José Luis Caballero, Santiago Corcuera, Manuel Fuentes, Patricia Galeana, Ángeles González Gamio, Mónica

González Contró, Nancy Pérez, Ernesto López Portillo, Nashieli Ramírez, Carlos Ríos y Pepe Woldenberg.

Agradezco también, de manera muy especial, a Mario Bronfman, Director para México y Centro América de la Ford Foundation, quien tuvo la idea de realizar este texto y fue el intermediario principal para obtener la beca que lo hizo posible. Y desde luego a Sergio Aguayo, por aceptar escribir unas palabras para prologar este texto.

Como siempre lo hago, reconozco y agradezco el invaluable apoyo de mi familia, Laura, Diego, Ana Pau y Juli, sin quienes nada sería posible.

LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA



*Hasta aquí un fragmento
gratuito de este libro*

Si está interesado en adquirirlo, lo puede comprar en línea
con nuestro distribuidor exclusivo

www.dijuris.com

o bien ponerse en contacto vía telefónica

(0155) 5356 6888

(0155) 5356 6881

(0155) 5356 6891

Para recibir más información
sobre nuestras publicaciones regístrese a

contacto@dijuris.com



www.ubijus.com

Encuentre nuestras publicaciones en:

