



**Centro de Estudios Sociológicos  
Doctorado en Ciencia Social con Especialidad en Sociología**

**Promoción XIV**

**Sistemas organizacionales de derechos humanos.  
Un estudio de los procesos decisionales de la Comisión de Derechos  
Humanos del Distrito Federal. CDHDF**

**Tesis para optar al grado de Doctora en Ciencia Social con  
especialidad en Sociología que presenta:**

**Carolina Espinosa Luna**

**Directores:  
Arturo Alvarado Mendoza  
Marco Estrada Saavedra**

**México, D.F.**

**Octubre de 2014**

**Esta tesis se realizó con una beca nacional de doctorado del  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**

**Para Graciela y Arnulfo**

*Por el amor que siento cuando miro a sus ojos*

## **Agradecimientos**

En primer lugar agradezco al Centro de Estudios Sociológicos (CES) por generar las condiciones para el desarrollo de esta tesis. Las clases, talleres, seminarios y conferencias fueron experiencias aleccionadoras que generaron el ambiente adecuado para la realización de mi trabajo de investigación. Particularmente, agradezco al Dr. Arturo Alvarado Mendoza, director del CES, y al Dr. Emilio Blanco Bosco, coordinador del programa de doctorado, su apoyo institucional durante la elaboración de mi trabajo.

Mi comité lector realizó contribuciones específicas que enriquecieron esta tesis. Al doctor Alvarado le debo que mi trabajo haya adquirido una perspectiva organizacional, la inclusión de las teorías de la elección en el marco teórico y el énfasis en el papel de las y los visitantes en la toma de decisiones organizacionales. Al doctor Estrada le debo la incorporación de los roles organizacionales en el modelo analítico y la realización de los grupos de discusión, que resultaron fundamentales para la comprensión de los casos.

En esta tesis dialogo constantemente con el trabajo del doctor Alejandro Monsiváis, integrante de mi comité lector desde el inicio de la tesis. Sus trabajos sobre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) fueron un punto de apoyo y una referencia central en el planteamiento inicial de mi investigación, la delimitación de sus alcances, el establecimiento de sus límites, el diseño de las hipótesis y la exposición de los resultados. Los estudios del doctor Monsiváis y sus observaciones a mi trabajo fueron un referente cotidiano en la realización de mi tesis desde su principio hasta su final.

Por su parte, el doctor Luis David Ramírez de Garay me hizo comentarios que enriquecieron la exposición de las teorías de la elección, mejoraron la estructura del marco

teórico, aclararon el modelo analítico, afinaron las hipótesis de trabajo y ajustaron los resultados de los casos. Sus observaciones fueron muy pertinentes para establecer los límites de mi propio modelo analítico.

Gracias a todo mi comité por su dirección, asesoría y apoyo.

Mi deuda no es menor con las y los visitadores de la CDHDF que me permitieron conocer su trabajo cotidiano. Agradezco a los visitadores generales, directores de área y visitadores adjuntos de la segunda y tercera visitaduría de la CDHDF que me dieron la oportunidad de acompañarlos en sus jornadas de trabajo. La experiencia del trabajo de campo fue sumamente edificante en términos académicos y personales. Aprovecho este momento para expresar mi profundo respeto, reconocimiento y admiración por su noble labor.

Gracias

Carolina Espinosa Luna

## Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1. Decisiones organizacionales. Discusiones teóricas y aplicaciones</b> .....	9
1.1 Perspectivas en decisiones organizacionales .....	9
1.1.1 Perspectivas economicistas .....	10
a. Teorías de la elección pública y social .....	11
b. Teoría de costos de transacción .....	19
c. Teoría de la agencia .....	23
1.1.2 Perspectivas procesuales .....	26
1.1.3 Perspectivas interpretativistas .....	38
1.1.4 Perspectivas sistémicas .....	47
1.2 Modelo teórico para el análisis de la toma de decisiones organizacionales de los <i>Ombudsman</i> .....	57
1.2.1 Procesos disipativos. Modelo analítico para el estudio de las decisiones en materia de derechos humanos .....	61
<b>Capítulo 2. Marco metodológico</b> .....	71
2.1 Variables, premisas e hipótesis de trabajo.....	74
2.1.1 La <i>politicidad</i> de las violaciones a derechos humanos .....	75
2.1.2 La <i>complejidad</i> de las violaciones a derechos humanos .....	81
2.1.3 Las funciones del <i>Ombudsman</i> .....	88
2.2 El diseño de la investigación.....	90
2.2.1 Validez interna. Neutralizar explicaciones alternas.....	91
2.2.2 Validez externa. Generalización de resultados .....	94
2.2.3 Selección de los casos .....	100
2.3 Inmersión en la CDHDF .....	106
2.4 Observación participante .....	108
2.5 Grupos de discusión.....	115
2.6 Descripción de los casos .....	117
2.7 Confidencialidad de los casos.....	120
2.8 Conclusión .....	122
<b>Capítulo 3. Atribuciones formales de la CDHDF. Descripción del objeto de estudio</b> .....	123
3.1 Contexto político y social en el Distrito Federal .....	123

3.2 Estructura normativa de la CDHDF.....	128
3.2.1 Fundamento jurídico .....	128
3.2.2 Definición legal .....	130
3.2.3 Nombramiento del titular .....	133
3.2.4 Vinculación con organizaciones de la sociedad civil .....	135
3.2.5 Rendición de cuentas. Informes anuales .....	136
3.2.6 Competencias profesionales .....	137
3.2.7 Personal, presupuesto, composición interna .....	139
3.2.8 Quejas y recomendaciones .....	141
3.2.9 Funciones y objetivos formales del personal de las visitadurías de la CDHDF	143
<b>Capítulo 4. Procesos decisionales en la Segunda Visitaduría General.....</b>	<b>147</b>
4.1 “Caso 2.1: Negativa de atención médica” .....	147
4.1.1 Proceso organizacional. Estabilidad y certidumbre en la toma de decisiones ...	147
4.1.2 Solicitud de medidas precautorias. La rutinización de la emergencia .....	148
4.1.3 Ratificación de los hechos. Selección de información para la delimitación del problema.....	150
4.1.4 Diligenciar los derechos. La solución durante el trámite .....	152
4.1.5 Parámetros organizacionales en la toma de decisiones. Abatir el rezago de expedientes .....	154
4.1.6 Implicaciones prácticas de la defensa de los derechos humanos. El rol del personal en la solución de problemas.....	156
4.1.7 Conclusiones .....	161
4.2 “Caso 2.2: Fallecimiento en reclusión” .....	164
4.2.1 Negativa de atención médica. Rutina organizacional .....	165
4.2.2 Fallecimiento en reclusión. Revés en el proceso.....	166
4.2.3 La documentación de los hechos.....	168
4.2.4 Requiriendo conocimiento experto .....	172
4.2.5 La acreditación de la violación.....	173
4.2.6 Conclusiones .....	175
4.3 “Caso 2.3: Responsabilidad médica” .....	178
4.3.1. Inicio del proceso. Identificando la materia del problema .....	179
4.3.2 Proceso organizacional. La circularidad de las decisiones.....	180
4.3.3 Programa ético-normativo. Atención integral de las quejas.....	186

4.3.4 Desenlace incierto. Los costos de la integralidad y la ambigüedad de objetivos .....	188
4.3.5 Conclusiones .....	192
4.4 “Caso 2.4: Externación” .....	195
4.4.1 Fijando metas. La definición inicial del objetivo de la queja.....	196
4.4.2 Distinguiendo de alternativas de decisión .....	199
4.4.3 Criterios organizacionales en la toma de decisiones: los roles de las personas en la organización .....	203
4.4.4 Aplicación de la estrategia de externación .....	206
4.4.5 Interrupción de la estrategia y cambio en la dirección del proceso .....	208
4.4.6 Conclusiones .....	210
<b>Capítulo 5. Procesos decisionales en la Tercera Visitaduría General .....</b>	<b>212</b>
5.1 “Caso 3.1: Persona jubilada” .....	212
5.1.1 Momento inicial. El esclarecimiento de los hechos .....	213
5.1.2 Los motivos no declarados de la conclusión .....	215
5.1.3 El papel de las personas peticionarias en los procesos de las quejas .....	217
5.1.4 Conclusiones .....	220
5.2 “Caso 3.2: Toma de agua en Milpa Alta” .....	221
5.2.1 La función de intermediación de la Comisión .....	222
5.2.2 Conclusiones .....	227
5.3 “Caso 3.3: Zaragoza III” .....	228
5.3.1 Momento 1. Arranque incierto, saturación de información .....	229
5.3.2 Momento 2. Estabilidad. Delimitación del alcance del problema y alternativas de solución .....	232
5.3.3 Momento 3. Inestabilidad. Incertidumbre y diversificación de alternativas .....	234
a. Dejar el asunto en manos de una autoridad civil .....	234
b. Turnar el caso a la CNDH .....	236
c. Acreditar la violación y emitir la recomendación .....	237
5.3.4 Conclusiones .....	241
5.4 “Caso 3.4: Arena Ciudad de México” .....	243
5.4.1 Momento 1. Inestabilidad. Inicio disruptivo .....	245
5.4.2 Momento 2. Rutina institucional.....	248
5.4.3 Momento 3. Inestabilidad. Escisión de los peticionarios .....	252

5.4.4 Momento 4. Inestabilidad. Inauguración de la Arena y giro en la línea de investigación.....	254
5.4.5 Conclusiones .....	260
<b>6. Conclusiones generales</b> .....	261
6.1 Evaluación de las hipótesis de acuerdo con los resultados de los casos .....	261
6.2 Ajustes al modelo analítico. La importancia de los roles organizacionales.....	268
6.3 Eventuales aportaciones teóricas y empíricas.....	272
6.4 ¿Qué sigue en los estudios sobre la CDHDF? Una propuesta para futuras líneas de investigación. Los procesos agregados .....	274
<b>Bibliografía</b> .....	287

## Introducción

La investigación sobre *Ombudsman* es un área que se ha desarrollado apenas en las últimas tres décadas. A finales de los años setenta del siglo pasado la Organización de Naciones Unidas (ONU) comenzó a fomentar la creación de instituciones nacionales dedicadas a defender y promover los derechos humanos. A partir de entonces, y con mayor énfasis en los años noventa, dichas instituciones se comenzaron a expandir en el mundo bajo la influencia de la ONU y de organizaciones internacionales de la sociedad civil (Dongwook, 2008; Cardenas, 2003). De tal suerte, para el año 2000 los *Ombudsman* existían en aproximadamente 100 países (Cardenas y Flibbert, 2005:412). Muchos estados que buscaban adquirir credenciales como países democráticos, incluyendo México (Ackerman, 2007), comenzaron a implementar este tipo de instituciones.

En este contexto, la mayoría de los estudios sobre *Ombudsman* se podría ubicar en un campo de investigación que busca la manera de evaluar los mecanismos institucionales de rendición de cuentas de las democracias contemporáneas.<sup>1</sup> Desde esta perspectiva, los *Ombudsman* serían pilares fundamentales en el equilibrio de “pesos y contrapesos”<sup>2</sup> en el ejercicio del poder debido a su encomienda de velar por un escenario en donde los derechos

---

<sup>1</sup> Me refiero a los siguientes trabajos: Reif, 2000; Lindsnaes, 2001; Cardenas, 2003; Cardenas y Flibbert, 2005; González, 2003; Dodson y Jackson, 2004; Dodson, 2006; Regalado y Moloeznik, 2007; Monsiváis, 2007; Zavaleta, 2007; Pegram, 2008; Dongwook, 2008; Koo y Ramírez, 2009; Monsiváis y Brena, 2011.

<sup>2</sup> “Una de las manifestaciones más destacadas de la reforma del Estado ha sido la proliferación de organismos autónomos pro-rendición de cuentas [...] En los sistemas presidenciales estos organismos independientes han contribuido a que la división de poderes se extienda más allá de la estructura tripartita tradicional de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Esto augura una mejora de la gobernabilidad democrática pues fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos que, históricamente, ha sido relativamente débil en América Latina.” (Ackerman, 2007:17s).

humanos cobren “estabilidad y vigencia”.<sup>3</sup> Así, el punto de partida de los estudios sobre los *Ombudsman* podría plantearse, en términos generales, como una preocupación teórica y política sobre las condiciones institucionales de la vida democrática.<sup>4</sup>

Esta tesis parte de una crítica a dichos estudios. En particular, plantea un cuestionamiento a sus expectativas normativas asociadas a ideales democráticos, que derivan en una inquietud sobre el papel de los *Ombudsman* como garantes de los derechos humanos.<sup>5</sup> A diferencia de estas investigaciones, aquí sostengo que antes de ser instituciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, los *Ombudsman* son organizaciones formales; es decir, una forma específica de configuración u ordenación social en las sociedades contemporáneas. Desde Henri Fayol “Principios generales de dirección” (1916), Frederick Winslow Taylor, “Los principios de la dirección científica” (1916) y Max Weber “¿Qué es

---

<sup>3</sup> De acuerdo con Álvarez-Icaza, quien fuera presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF): Se “requiere que los OPDH [Organismos Públicos de Derechos Humanos] asuman como uno de sus legados históricos la defensa de uno de los mayores logros de la sociedad moderna; a saber, los derechos humanos universales, indivisibles e inalienables de toda persona. Esta perspectiva será adquirida en la medida en que dichos organismos superen la burocratización y tengan claro que el sistema no jurisdiccional de defensa y promoción de derechos humanos no es un fin en sí mismo, sino un medio para crear un escenario en donde los derechos humanos hayan cobrado plena estabilidad y vigencia” (Álvarez-Icaza, 2010:144). Cabe notar que la conceptualización de los *Ombudsman* en el marco de expectativas democráticas no permite, entre otras cosas, una separación entre el discurso de los estudios en la materia y el discurso político de los propios *Ombudsman*.

<sup>4</sup> “Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos –definidas como *Ombudsman*, comisiones de derechos humanos y *Ombudsman* híbridos- pueden colaborar en la construcción de una buena gobernanza en dos vías. En primer lugar, el *Ombudsman* y las oficinas híbridas del *Ombudsman* pueden mejorar la legalidad y la justicia en la administración del gobierno y, a partir de ahí, incrementar la rendición de cuentas gubernamental. En segundo lugar, todos los tipos de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos pueden actuar como mecanismos para la implementación local de los instrumentos internacionales de derechos humanos y contribuir a su protección.” (Reif, 2000:2, el original es en inglés, la traducción es mía).

<sup>5</sup> Esas exigencias acaso son necesarias para la construcción democrática de la vida colectiva. Sin embargo, si se desea generar conocimiento que contribuya a una comprensión más cabal de los *Ombudsman*; es decir, explicar cuál es el orden social que están contribuyendo a construir o qué configuración social específica están sosteniendo, entonces es necesario renunciar (al menos momentáneamente) a la esperanza de ver en los *Ombudsman* genuinos garantes de los derechos y libertades fundamentales. Después de haber realizado ese giro teórico y metodológico, entonces quizás podremos estar en condiciones de hacer una relectura del mandato del *Ombudsman* que eventualmente pueda ser útil para mejorar su desempeño de acuerdo con nuestras propias expectativas políticas.

la burocracia? (1922) las ciencias sociales han desarrollado todo un campo de estudio dedicado a comprender y explicar la génesis, funcionamiento y desarrollo de las organizaciones formales. Pese a la abundancia de modelos analíticos para el estudio de las organizaciones formales, es notable la indiferencia de buena parte de las investigaciones empíricas sobre *Ombudsman* hacia estas teorías.

Con base en lo anterior, en esta investigación propongo pasar de un enfoque normativo - centrado en el análisis del cumplimiento de objetivos para explicar el rendimiento democrático de los *Ombudsman*- a un enfoque organizacional -con énfasis en el análisis de la toma de decisiones para explicar el funcionamiento de la organización-.<sup>6</sup> A partir de una propuesta descentrada del análisis de objetivos formales, en esta tesis realizo una investigación que tiene el propósito de comprender en términos sociológicos el rendimiento<sup>7</sup> de un *Ombudsman* particular, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).<sup>8</sup>

Explicar cómo funcionan las organizaciones es explicar cómo toman decisiones (Simon, 1994, 1946, y 1947; Nutt, 1984; Gavetti, Levinthal y Ocasio, 2007; Hodgkinson y Starbuck, 2008; Luhmann, 2005 y 2010; Miller y Wilson, 2010). Dando por hecho ese enunciado, la pregunta principal de esta tesis es ¿Cómo se construyen las decisiones

---

<sup>6</sup> Ambos enfoques no son excluyentes. En todo caso esta tesis podría contribuir a enriquecer el conocimiento y comprensión del *Ombudsman* desde un enfoque que retome las preocupaciones clásicas de la sociología sobre las condiciones de posibilidad de una organización formal específica.

<sup>7</sup> Rendimiento y funcionamiento los uso como sinónimos, en ninguno de los dos casos asumo posiciones idealizadas sobre el desempeño del *Ombudsman*.

<sup>8</sup> En el cuerpo de la tesis justifico la selección por la CDHDF. Básicamente, esta selección consiste en que la CDHDF es el Ombudsman local con las mayores capacidades institucionales y que ha hecho un ejercicio amplio de su autonomía (Monsiváis, 2007; Monsiváis y Brena, 2011) lo cual me conduce a preguntarme ¿Cómo funciona realmente un *Ombudsman* que se precia de ser ejemplar en la defensa de los derechos humanos?

organizacionales en materia de derechos humanos? De ahí derivó dos preguntas específicas ¿Bajo qué criterios se decide acreditar una violación a derechos humanos?, y ¿Qué funciones de la organización se llevan a cabo mediante los procesos de toma de decisiones? En el marco de estas preguntas, la tesis que aquí se propone es la siguiente: las decisiones de la CDHDF, en las presuntas violaciones a derechos humanos, son respuestas adaptativas de la organización a la complejidad y politicidad de los casos.<sup>9</sup> Mediante estas decisiones, la CDHDF realiza funciones que, en última instancia, le permiten establecer sus propias condiciones de pervivencia en el orden social específico del que forma parte.

Dado que mi interés central está en el estudio de las decisiones organizacionales, el primer capítulo lo dedico a la exposición de las perspectivas teóricas de la toma de decisiones. Clasifiqué estas perspectivas o enfoques en cuatro grandes grupos: economicistas, procesuales, interpretativistas y sistémicas. Los ejes para su presentación fueron los siguientes: supuestos epistemológicos, preguntas y propósitos teóricos, argumentos y conceptos centrales. Al finalizar cada exposición concluyo con una evaluación de su pertinencia en función de mis propios propósitos de investigación.

Considerando las preguntas de esta tesis, los resultados del capítulo 1 me conducen a asumir una posición teórica sistémica, basada en los supuestos de la complejidad, que tiene el propósito de indagar en el desarrollo de los procesos decisionales del *Ombudsman*. Al adoptar este enfoque, y no otros, mi apuesta es por la construcción de un modelo analítico que me permita comprender las decisiones de la CDHDF -en los casos de presuntas

---

<sup>9</sup> Esta hipótesis general se basa en los llamados estudios de Bradford, véase Hickson, et. al. 1986. Estos puntos los desarrollo en los dos primeros capítulo de esta tesis.

violaciones de derechos humanos- desde una perspectiva que integre sus elementos funcionales más relevantes, con el fin de explicar las decisiones no sólo en términos racionalistas (como lo harían las perspectivas economicistas y algunas procesuales) sino en términos del funcionamiento organizacional en toda su integración y coherencia.

En la última parte del capítulo 1, expongo el modelo analítico de la tesis. Mismo que consiste, *grosso modo*, en lo siguiente. Con base en los supuestos de indeterminismo, racionalidad limitada e incertidumbre, concibo los procesos organizacionales como procesos de toma de decisiones que responden a las perturbaciones del entorno organizacional (específicamente a la politicidad y complejidad) en el horizonte de premisas previamente establecidas (que se dividen en programas de decisión, roles y jerarquías). Mediante estos procesos se realizan las funciones adaptativas del sistema organizacional, mismas que busca garantizar sus propias condiciones de reproducción.

En el capítulo 2 se establece la metodología de la investigación, que se basa en un diseño de corte cualitativo y cuasiexperimental (Stanley y Campbell, 1991). El trabajo de esta tesis se basó en un registro exhaustivo de ocho casos de presuntas violaciones a derechos humanos -seleccionados intencionalmente en función de las posibles combinaciones entre las variables independientes- en dos áreas diferentes de la CDHDF: la segunda y tercera visitaduría general.<sup>10</sup> La técnica central para la recolección de información fue la observación participante, aunque también realicé entrevistas y grupos de discusión. En esta sección también describo las condiciones del trabajo de campo y señalo los alcances y

---

<sup>10</sup> En el desarrollo del capítulo justifico la selección de estas áreas. El criterio fundamental de selección fue que ambas son las que abordan los temas más disímiles de derechos humanos al interior de la Comisión.

límites de mi propia investigación en función de los criterios metodológicos de validez interna y externa (Cortés, 2008).

Las hipótesis de trabajo de esta tesis son tres. Las dos primeras señalan que la decisión de acreditar violaciones a derechos humanos es una respuesta del *Ombudsman* a la politicidad y a la complejidad de los casos. Durante los procesos de investigación y tramitación de los casos, la CDHDF toma numerosas decisiones que no necesariamente van dirigidas a investigar presuntas violaciones (función por antonomasia del *Ombudsman*). Con el propósito de explicar en términos sistémicos esas decisiones propuse una tercera hipótesis: mediante esas decisiones adyacentes a la investigación de las quejas la CDHDF resuelve problemas que derivan de otras instancias de la administración pública del Distrito Federal. Ahí propongo que la gestión para la resolución de esos problemas sea observada como función latente; es decir, como una consecuencia del rendimiento organizacional que contribuye a la adaptación del sistema pero que no es deseada o reconocida por los participantes en los procesos decisionales.<sup>11</sup> Con el conjunto de las tres hipótesis espero aproximarme teóricamente a la CDHDF como un sistema complejo que no toma decisiones sobre la base de reglas fijas (p.ej. los tratados internacionales, su ley y reglamento interno) sino que busca adaptarse a las condiciones inciertas de su entorno organizacional. En este sentido, planteo una discusión sobre la posibilidad y la pertinencia de estudiar el *Ombudsman* más allá del cumplimiento de su objetivo explícito de defender los derechos humanos.

---

<sup>11</sup> El término función, en general, se entiende como como esquema regulador que permite equiparar sucesos que en otra perspectiva serían incomparables (Cf. Luhmann, 2005).

El capítulo 3 es una descripción formal de la CDHDF. Aquí doy cuenta de la estructura normativa de la Comisión en clave de su fundamento jurídico, su definición legal, los requisitos para el nombramiento de su titular, sus formas de vinculación con la sociedad civil, los mecanismos de la rendición de cuentas, sus competencias formales, las cualidades generales de su personal, presupuesto y composición interna, el perfil de sus quejas y recomendaciones y las funciones formales del personal de las visitadurías. La conclusión de este capítulo es que la CDHDF cuenta con atribuciones normativas que satisfacen las más altas expectativas en cuanto al diseño institucional de los *Ombudsman*.<sup>12</sup> El propósito de este capítulo es contar con puntos de referencia que permitan una mejor comprensión de los procesos decisionales de la CDHDF.

Los capítulos 4 y 5 se dedican a la exposición de los ocho casos que fueron objeto de estudio en esta investigación. En el capítulo IV se presentan los casos de la segunda visitaduría y en el capítulo 5 los de la tercera visitaduría general. La presentación de cada caso se realizó siguiendo las pautas del modelo expuesto en el capítulo teórico. Es decir, se expone el proceso de investigación y tramitación de las quejas que se siguió en cada caso, desde su registro hasta su conclusión. Durante esta exposición se analizan las decisiones a través de los problemas que identifica el personal, las alternativas que distinguen y las soluciones que aplican. Todo ello en el marco de los programas de decisión y el ejercicio de los roles organizacionales. Al finalizar cada exposición, se hace una evaluación de las hipótesis de trabajo de acuerdo con los resultados particulares del caso en cuestión.

---

<sup>12</sup> Esto ya había sido señalado por Monsiváis y Brena, 2011.

Finalmente, en las conclusiones se hace una valoración general de las hipótesis según los resultados generales de los ocho casos. Las conclusiones me llevan a sostener las hipótesis con algunos matices de grado. Además, en este apartado señalo algunos aspectos que podrían enriquecer el modelo analítico planteado inicialmente, se mencionan las eventuales contribuciones de este trabajo en términos teóricos y empíricos y, por último, se proponen algunas líneas de investigación para futuros estudios.

## **Capítulo 1. Decisiones organizacionales. Discusiones teóricas y aplicaciones**

Desde la época de Herbert Simon (1947), explicar a las organizaciones significa explicar cómo toman decisiones (Gavetti, Levinthal y Ocasio, 2007:526). La enorme diversificación de las teorías sobre decisiones organizacionales ofrece al investigador un repertorio sumamente heterogéneo de supuestos epistemológicos y modelos analíticos. El criterio central para seleccionar aquellas teorías con las cuales se hará el modelo propio, no es su validez lógica o epistemológica (en el caso de las teorías aquí expuestas, dicha validez está fuera de toda duda) sino el provecho que se consigue al aplicarlas para responder a las preguntas más fundamentales de la investigación en cuestión. Dicho lo cual, el propósito de la revisión que sigue es obtener los insumos teóricos, adecuados y suficientes, que me permitan edificar mi propio modelo de observación.

Considerando dicho criterio, seleccioné aquellas teorías que se ubican en la intersección entre teorías de las organizacionales y teorías sobre la toma de decisiones. Estimo que este criterio de selección está en posibilidades de proporcionar el piso teórico básico de una tesis que no versa sobre las teorías organizacionales o institucionales en general, sino sobre una organización que toma decisiones; en este caso, decisiones relativas a derechos humanos.

### **1.1 Perspectivas en decisiones organizacionales**

En las líneas siguientes expongo los supuestos epistemológicos, argumentos generales, aplicaciones e implicaciones empíricas de los estudios sobre decisiones organizacionales. Partiendo de sus bases epistemológicas, he clasificado dichos estudios en dos grandes

grupos: racionalistas y constructivistas. Los primeros tienen en común que explican, explícita o implícitamente, la toma de decisiones organizacionales en términos lógico-causales. Las segundas, por su parte, cuestionan el carácter aporreado de las decisiones y explican cómo se edifica socialmente el decidir organizacional. Las perspectivas racionalistas las he dividido en economicistas y procesuales; mientras que las perspectivas constructivistas las he dividido en interpretativistas y sistémicas. Después de dicha revisión espero haber identificado los elementos básicos de mi propio modelo de análisis, mismo que será discutido al finalizar esta exposición.

### **1.1.1 Perspectivas economicistas<sup>13</sup>**

Dos de los enfoques económicos en el estudio de las decisiones organizacionales son las teorías de la elección y la economía organizacional. Las primeras intentan responder a la pregunta ¿Cuál es el mejor método para la toma de decisiones? Las teorías de la economía organizacional, por su parte, pretenden saber ¿Por qué surgen y cómo funcionan las organizaciones económicas? (teoría de los costos de transacción) y ¿Cómo se concilian los objetivos al interior de la empresa? (teoría de la agencia). Procederé a revisar brevemente los planteamientos básicos de cada una de estas vertientes teóricas.

---

<sup>13</sup> Utilizo el término “economicismo” porque en estos enfoques las explicaciones económicas tienen preponderancia sobre explicaciones de cualquier otra índole. El uso de este término no implica aquí carga peyorativa alguna.

### **a. Teorías de la elección pública y social**

Las teorías de la elección pública y elección social son aplicaciones de la metodología económica al estudio de la política y la sociedad (cfr. Mueller, 2008). Estas teorías proceden de manera deductiva mediante la elaboración de modelos que plantean *a priori* determinados principios del comportamiento (Boudon, 2010). La teoría de la elección pública, particularmente, ha sido definida como aquella que se propone comprender y predecir el comportamiento de los mercados políticos aplicando la teoría de la elección racional a modelos formales que permitan analizar el comportamiento de la toma de decisiones (cfr. Rowly y Schneider, 2008:3). Por su parte, la teoría de la elección social ha sido entendida como aquella que se encuentra interesada en el estudio de métodos de la toma de decisiones colectivas y los fundamentos lógicos de la economía del bienestar (Suzumara, 2002).

Los supuestos epistemológicos de ambas teorías descansan en el individualismo metodológico. La teoría de la elección pública ha puesto más énfasis en los supuestos de la elección racional, mientras que la teoría de la elección social se apoya en el utilitarismo y la teoría de juegos, con primacía en las posibilidades de cooperación y conflicto entre actores racionales. En este sentido, tanto la teoría de la elección pública como la teoría de la elección social consideran que los problemas de elección colectiva son observables a nivel de individuos, quienes tienen intereses específicos y toman decisiones ante un conjunto determinado de alternativas (Buchanan y Tullock, 1962). El eje central de ambos enfoques consiste en estudiar métodos o reglas de agregación de intereses individuales en la toma de decisiones colectivas y vinculantes.

De acuerdo con algunos de los principales exponentes de las teorías de la elección pública y social (p.ej. Udehn, 1996; Sen, 1998; Suzumura, 2002; Mueller, 2008; Rowly y Schneider 2008) dos de los trabajos fundamentales en el desarrollo de ambas teorías son *Social Choice and Individual Values* de Kenneth J. Arrow (1951) y *The Calculus of Consent* de James M. Buchanan y Gordon Tullock (1962). Basado en los supuestos del individualismo metodológico, y considerando un conjunto definido de alternativas, Arrow intentó construir un modelo de elección social que se basara en un conjunto de axiomas,<sup>14</sup> y que satisficiera, al mismo tiempo, determinadas condiciones democráticas. Al demostrar que no era posible construir tal modelo, Arrow derivó su Teorema general de posibilidad; mejor conocido como el Teorema general de imposibilidad de Arrow, según el cual el único método que permite agregar las preferencias individuales en una orden de preferencias social, es un método dictatorial o no racional. Por su parte, Buchanan y Tullock elaboraron críticas sustantivas a la regla de mayoría como el método más adecuado en la toma de decisiones colectivas (Buchanan, 2005). Partiendo de ambos trabajos, las investigaciones aplicadas en el marco de las teorías de la elección se han dedicado al estudio de fenómenos sumamente diversos, desde procedimientos de elección política y funcionamiento de la democracia (cfr. Hammond y Miller, 1985) hasta temas referidos al medio ambiente, pobreza, y género (Sen, 1999).

---

<sup>14</sup> Los supuestos del modelo de Arrow son los siguientes: a) Dominio universal. El modelo de elección debía ser capaz de ordenar entre sí todos los conjuntos de preferencias posibles, b) No imposición. Si el resultado de la elección fuese A sobre B, debería de existir al menos un individuo para quien A fuera preferida sobre B, c) Ausencia de dictadura. El modelo de elección no debería de seguir el orden de preferencias de un único individuo, d) Asociación positiva de valores individuales. Si un individuo llegara a modificar su orden de preferencias; el orden de preferencias global debía responder adecuándose a esa opción, y e) Independencia de alternativas irrelevantes. El resultado de la elección debería ser compatible con el conjunto completo de opciones. Es decir, las alternativas que no pertenecieran a ese conjunto no deberían tener influencia en el resultado final de la elección. (Arrow, 1963).

Algunas investigaciones dedicadas al estudio de las decisiones organizacionales en clave de las teorías de la elección, sobre todos aquellas realizadas en los años setenta y ochenta del siglo pasado (p. ej. Ostrom, 1975; Hammond y Miller, 1985; Spicer, 1985; Vauble, 1986; DiMaggio y Helmut, 1990) toman como punto de partida los siguientes supuestos. En primer lugar consideran que las decisiones de una organización se observan en las decisiones de los individuos que las conforman. De ahí se deriva que las decisiones organizacionales sean concebidas como el resultado del agregado de las decisiones individuales. En segundo lugar, suponen que toda decisión se basa en un conjunto de alternativas, claramente definido y delimitado, que ha sido establecido de acuerdo con las preferencias individuales. Finalmente, el tercer supuesto se refiere a la naturaleza de las instituciones y actores políticos. Las investigaciones en clave de las teorías de la elección estiman que en la política, así como en el mercado, las instituciones y los individuos actúan para alcanzar su propio interés y no con miras satisfacer el “bien común” o el “interés público”. Además, infieren que las relaciones entre gobierno y ciudadanos -entendidos como consumidores- es una relación de intercambio de bienes y servicios.

Sobre la base de estos supuestos, el modelo dominante de las investigaciones empíricas que estudian las decisiones organizacionales -en el marco de las teorías de la elección- se basa en tres elementos específicos: a) un conjunto de axiomas que establecen los límites de los modelos de decisión, b) la definición de dos o tres actores tomadores de decisiones que intentan alcanzar sus propios fines, y c) un conjunto de alternativas de decisión. A partir de este punto, los investigadores elaboran hipótesis y modelos matemáticos para identificar las

decisiones que se pueden tomar considerando los órdenes de preferencias individuales sobre alternativas específicas. Así, tenemos investigaciones como la de Hammond y Miller (1985), quienes analizan los problemas de decisión de las burocracias en situaciones de enfrentamiento entre las preferencias de los expertos que poseen conocimientos técnicos y las preferencias de las autoridades que ocupan los puestos jerárquicos más altos. También se encuentra la investigación de Vauble (1986) que analiza las decisiones a las que llegan los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales y grupos de presión; o el estudio de Mueller (1987) que explica el crecimiento de la burocracia considerando la relación entre el gobierno -entendido como proveedor de bienes y servicios- y las preferencias de los ciudadanos canalizadas a través de grupos de interés. También se encuentra la investigación de Romme (2004) quien elabora un modelo de toma de decisiones organizacionales explorando las condiciones en las cuales se puede aplicar la regla de unanimidad; y la investigación de DiMaggio y Anheir (1990) quienes estudian el comportamiento de las organizaciones no lucrativas a partir de las estructuras de incentivos, los procesos de elección social y las estructuras de utilidad. En todos estos casos, el núcleo central para el análisis de la toma de decisiones son las estrategias de los actores involucrados que buscan obtener un resultado específico en el marco de reglas definidas y alternativas claramente delimitadas.

En el caso de una situación de derechos humanos, por ejemplo, lo anterior se puede observar en los intereses y comportamientos de los actores involucrados. Puede ocurrir que las presuntas víctimas no quieran tanto que se denuncie la violación como adquirir notoriedad pública. Asimismo, es probable que el titular del *Ombudsman* prefiera no acreditar una violación ante la proximidad de su posible reelección. A partir de esos

intereses se pueden definir estrategias, en el marco de reglas previamente establecidas, que alteren el curso y la conclusión de los procesos decisionales en materia de derechos humanos.

Las teorías de la elección han tenido aplicaciones en estudios relativos al campo de los derechos humanos (p.ej. Pattanaik y Suzumara, 1996; Salles, 2000; Barrett, Preton-Brunel y Salles, 2004). Estos últimos se basan fundamentalmente en los planteamientos de Amartya Sen (1970), particularmente en su conceptualización del derecho fundamental de la libertad de elección como un criterio normativo de los modelos de elección social. Los estudios que aplican la teoría de la elección -y discuten a su vez la propuesta de Sen- se han elaborado sobre la base de tres elementos: los derechos individuales entendidos como regla de elección social, las preferencias individuales elaboradas sobre la base de la libertad personal, y la existencia de marco común y compartido de derechos. Tomando estos elementos como punto de partida, las investigaciones confrontan los planteamientos de Sen con otras perspectivas, como el utilitarismo (Barrett, Preton-Brunel y Salles, 2004) y la forma de juegos (Parranaik y Suzumara, 1996, Salles, 2000).

Con el desarrollo de numerosas investigaciones en el campo de las teorías de la elección, sus proponentes han observado la dificultad de aplicar los axiomas racionalistas al estudio de las decisiones (Cf. Bleichrodt y Schmidt, 2009:90). De acuerdo con Anand, Pattanaik y Puppe (2009) en los últimos años las teorías de la elección han reevaluado dramáticamente la noción de lo que es analíticamente posible y normativamente deseable (2009:1). De tal suerte, a partir de lo que llaman “violaciones” a los supuestos racionalistas, las teorías de la elección han incorporado en sus modelos variables como la racionalidad limitada, la

variación de las elecciones a través del tiempo, la ambigüedad, la utilidad como evaluación subjetiva, la incertidumbre y las situaciones de riesgo.<sup>15</sup> Dichos cambios se han desarrollado conservando, en lo fundamental, los siguientes aspectos: a) supuestos individualistas, c) un análisis centrado en individuos, elecciones y reglas de elección, y c) la conceptualización central de la toma de decisiones como un medio para alcanzar el bienestar humano.

Si aplicáramos este enfoque, en sus términos más generales, al estudio de las decisiones organizacionales en el caso de una presunta violación a derechos humanos se podría hacer un modelo basado en supuestos racionalistas que pudiera contemplar los siguiente puntos: 1) un objetivo general de la situación; por ejemplo, resolver un caso de una presunta violación a derechos humanos; 2) supuestos normativos; por ejemplo, se espera que la investigación de dicho caso se haga bajo el principio de integralidad de los derechos; 3) intereses específicos; es decir, quizás las personas peticionarias aspiran a adquirir reconocimiento público, y 4) tipos de comportamientos; que pueden ser de cooperación o conflicto en el horizonte del objetivo general de la situación. Ese modelo debería tener cierta capacidad predictiva de manera tal que, por ejemplo, se pudiera señalar el desenlace que se espera cuando un actor modifica su comportamiento o sus intereses. Finalmente, se esperaría que las conclusiones de la investigación permitieran esbozar una propuesta general para la toma de decisiones en materia de derechos humanos que satisficiera las expectativas normativas asociadas al desempeño del *Ombudsman*.

---

<sup>15</sup> El manual “Rational and Social Choice” de Anand, Pattanaik y Puppe (2009) incluye, entre sus trabajos, numerosas discusiones teóricas e investigaciones que han modificado los supuestos racionalistas de los modelos de decisión.

Amén de las críticas clásicas a las teorías de la elección,<sup>16</sup> me permito cuestionar el alcance de estas teorías dados sus supuestos más fundamentales. En primer lugar, estiman que dados ciertos parámetros el comportamiento individual seguirá un curso determinado (supuesto de determinismo); en segundo lugar, esperan que el comportamiento individual siga el curso de valores previamente establecidos, como la maximización de la utilidad o la libertad individual (supuesto de legalismo); y en tercer lugar, estiman que es posible repetir un comportamiento idéntico, en distintos momentos, ante un conjunto preestablecido de parámetros (supuesto de irreversibilidad). Sobre la base de estos elementos, las teorías de la elección enfocadas en el tema de derechos humanos se encuentran sumamente interesadas

---

<sup>16</sup> En el marco de las teorías organizacionales, las primeras críticas realizadas a las teorías de la elección surgieron de dos fuentes; a saber, las teorías enfocadas en los procesos internos de la organización y las teorías basadas en enfoques constructivistas. Dentro del primer grupo, una crítica pionera a las teorías de elección, la podemos encontrar en James March, quien señaló que las teorías de la elección racional asumen que cada tomador de decisiones: 1) conoce todas las alternativas de la elección, 2) conoce todas las consecuencias de cada alternativa como para establecer una distribución de probabilidades, 3) tiene un orden de preferencias consistente entre las alternativas, y 4) aplica las reglas de decisión para seleccionar una sola alternativa (citado por: Hodgkinson y Starbuck, 2008:6). En palabras de Raymond Boudon, “su inconveniente es en qué medida axiomas simplificadores describen la realidad de los comportamientos” (Boudon, 2010:26).

Las teorías enfocadas en los procesos internos de las organizaciones, que aquí llamaré enfoques procesuales, señalan que la realidad cotidiana de la vida organizacional no permite que los tomadores de decisiones tengan información completa y objetivos definidos, y que ello les impide seguir un proceso lógico de procesamiento de información en la toma de decisiones (Hodgkinson y Starbuck, 2008:6). Por su parte, los enfoques constructivistas señalan que las decisiones no pueden concebirse como categorías ontológicamente aproblemáticas (Hendry, 2000) y que los estudios organizacionales deberían indagar en los procesos intersubjetivos de construcción de sentido que devienen decisiones organizacionales. En la literatura organizacional, uno de los debates centrales ha girado entre el enfoque económico-racionalista y el enfoque procesual. Hodgkinson y Starbuck (2008) han señalado que dicho debate no tiene sustento ya que ambos enfoques se refieren a fenómenos distintos. En buena medida, los teóricos económico-racionalistas intentan explicar procesos a largo plazo y en términos agregados, mientras que los teóricos procesuales intentan explicar procesos internos del funcionamiento organizacional. De tal suerte que si se pretendiera estudiar una organización específica partiendo de los supuestos económico-racionalistas habría que hacer abstracción de la complejidad organizacional en detrimento de una comprensión profunda de la forma, mediante la cual, se construyen socialmente las decisiones organizacionales.

en modelar procesos de toma de decisiones incorporando en sus factores de decisión elementos como el ejercicio de la libertad individual por considerar que es algo bueno y fundamental para el bienestar humano (Dowding y van Hees, 2009). Esa aseveración no es discutible.<sup>17</sup> Lo que podría ser discutible (desde disciplinas etnológicas y antropológicas, por ejemplo) es otorgarle el estatus de universalidad a los derechos humanos para fines de investigación científica.

No se trata de cuestionar el reconocimiento de las investigaciones en clave de las teorías de la elección, sino de preguntarse por la conveniencia de aplicar sus modelos ante cualquier situación de decisión. Las teorías de la elección pueden llegar a ser muy socorridas porque comparten la preocupación por mejorar las condiciones de vida. Sin embargo, si pasamos de la pregunta ¿Cómo la toma de decisiones puede mejorar el bienestar humano? A la pregunta ¿De qué manera las decisiones construyen una realidad social específica? Entonces quizás sea necesario recurrir a otro enfoque de análisis.

Las teorías de la elección constantemente están enfrascadas en discusiones conceptuales como la diferencia entre la fuente de incertidumbre y el grado de incertidumbre (como en el Modelo de utilidad de rango dependiente, Abdellaoui, 2009), la ambigüedad y la actitud ante la ambigüedad (Eichberger y Kelsey, 2009), la utilidad como algo exógeno y la utilidad como una evaluación subjetiva (Mcclennen, 2009). Parece que estas discusiones siguen enclavadas en el debate epistemológico clásico entre subjetivismo y objetivismo. Considero que estos debates quedan superados si no partimos de una definición de decisión no como elección, sino como una operación de distinción que crea una realidad social

---

<sup>17</sup> Al menos no en este momento histórico.

específica. Entonces el problema no será la diferencia entre incertidumbre, fuente de la incertidumbre y actitud de la incertidumbre (como si la incertidumbre tuviera existencia por sí misma) sino qué diferencias establecen las decisiones en el mundo (o qué realidad se construye) tomando como base el supuesto de que no podemos conocerlo y controlarlo todo.

De este modo, el interés central que persigue esta investigación no es conocer si la decisión de acreditar violaciones a derechos humanos se hizo considerando parámetros como la libertad o la justicia, sino de qué manera esa decisión configura una ordenación social específica. Así, habrá que echar mano de otras perspectivas teóricas con bases menos preceptivas, que nos permiten instalarnos frente a la “innegable complejidad del mundo”.

#### **b. Teoría de costos de transacción**

La segunda corriente teórica que ha influido en el estudio de las decisiones organizacionales es la teoría de los costos de transacción. Esta teoría forma parte de lo que se ha llamado la nueva economía institucional. De acuerdo con ésta “[l]os individuos procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios y estables, pero lo hacen, argumentan los economistas institucionales, en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir acuerdos. Las instituciones surgen y persisten cuando confieren beneficios mayores que los costos de transacción (esto es, los costos de negociación, ejecución y cumplimiento) en que se incurre al crearlas y mantenerlas” (DiMaggio y Powell, 2001:36). Para la nueva economía institucional, la transacción es la unidad principal del análisis organizacional.

De acuerdo con Shafritz, Ott y Jang (2011) La teoría de los costos de transacción ofrece un marco general para comprender el origen de las organizaciones como mecanismos que reducen los costos de transacción (Coase, 1996 [1937]; Williamson, 1981, 1983). En este sentido, las decisiones organizacionales serían las operaciones de la organización que permiten dicha función. Ronald Coase afirmó que las empresas existen porque reducen los costos del intercambio económico en el mercado. El costo de las operaciones en el mercado (por ejemplo, la celebración de contratos) se reduce cuando se deja que un empresario, una autoridad a cargo de una organización, dirija los recursos (Coase, 1996). Por ejemplo, considerando este planteamiento básico, podría conjeturarse que los costos de modificar las condiciones estructurales permisibles a las “violaciones de derechos humanos” se reducen cuando se deja que un *Ombudsman* resuelva problemas específicos en esa materia. Así, podrían encontrarse situaciones en las que gana la víctima cuando se reconoce una violación y se le repara el daño, gana el *Ombudsman* que se erige públicamente como defensor de derechos humanos y gana la autoridad que asume públicamente sus errores y reitera su compromiso con los derechos. Esas relaciones de intercambio podrían resultar más benéficas que hacer modificaciones sustanciales en el ejercicio del gobierno y la administración pública.

Considerando el planteamiento germinal de Coase, el estudio de los costos de transacción fue desarrollado ampliamente por Oliver Williamson, quien parte de dos grandes supuestos sobre el comportamiento de los individuos y las condiciones del entorno o ambiente institucional. El primero señala que las personas se comportan de manera oportunista,

persiguen sus propios fines y cuentan con una racionalidad limitada.<sup>18</sup> El segundo indica que en el ambiente institucional priva la incertidumbre y la información imperfecta (Williamson, 1983). Ambas condiciones constituyen el origen de los costos de transacción. Las entidades responsables de minimizar dichos costos son, precisamente, las empresas. Estas se requieren cuando las transacciones son frecuentes, inciertas y demanden inversiones específicas. (Williamson, 1983).

Basado en estos supuestos, Williamson (1994) identificó tres niveles de análisis de las empresas, estos son: el ambiente institucional, la gobernanza y los individuos. El ambiente institucional está constituido por las reglas del juego que definen el contexto dentro del cual tiene lugar la actividad económica. La estructura de gobernanza es la matriz institucional dentro de la cual se deciden las transacciones. En dicha matriz se distinguen tres formas de gobernanza: el mercado, las jerarquías (empresas) y las formas híbridas. En el nivel individual, el modelo de Williamson descansa en el supuesto de que los individuos actúan de manera oportunista persiguiendo con dolo el interés propio (Williamson, 1994).

La propuesta básica de Williamson es en realidad muy clara. Los cambios en el ambiente institucional (leyes, normas, costumbres, valores) tienden a configurar la organización económica en el nivel de la gobernanza (p. ej. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 condujo a que la CDHDF ampliaría sus visitadurías de 4 a 5 para atender casos en materia laboral). Las organizaciones económicas pueden influir en el ambiente institucional propiciando modificaciones de corte legal o normativo (p. ej. A partir

---

<sup>18</sup> El término “racionalidad limitada” fue acuñado inicialmente por Simon (1957) y retomado por Oliver Williamson. Se refiere a la incapacidad de los individuos de controlar las alternativas y las consecuencias de las decisiones.

de las recomendaciones de la CDHDF se instaló la Unidad Médica del Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla). Finalmente, Williamson señala que el ambiente institucional y las organizaciones económicas influyen en la configuración de preferencias individuales (p. ej. La CDHDF cuenta con un programa de educación de los derechos humanos “en el que se promueve que niñas, niños, personas adolescentes y jóvenes conozcan, aprecien, respeten y ejerzan los derechos fundamentales que les son propios” CDHDF: 2010:377).

Si aplicáramos el enfoque de la teoría de los costos de transacción al estudio de las decisiones organizacionales en el caso de una presunta violación a derechos humanos podríamos preguntarnos ¿Qué beneficios en una sociedad (o quizás en un sistema político) reporta la existencia de un *Ombudsman* que toma determinadas decisiones en materia de derechos humanos? ¿Cuáles son los costos de las “transacciones” o relaciones de intercambio entre ciudadanos y gobierno que asume el *Ombudsman*? En pocas palabras ¿Por qué son necesarios los *Ombudsman* en una sociedad? Para responder estas preguntas habría que estudiar la intervención del *Ombudsman* en las relaciones de intercambio entre gobierno y ciudadanos.<sup>19</sup>

En la llamada nueva economía institucional se han desarrollado trabajos que complejizan

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, pensemos en el caso de una denuncia de violación al derecho a la salud en reclusorios porque a un interno no le proporcionan la atención médica que necesita. En ese caso el *Ombudsman* interviene, solicita a la autoridad que le respeten el derecho a la salud del interno y que le proporcionen la atención que requiere. La autoridad atiende el llamado del *Ombudsman*, otorga la atención médica y se cierra el caso. En este ejemplo podría conjeturarse que para el sistema de gobierno resulta más conveniente contar con un *Ombudsman* que atienda y resuelva este tipo de casos en lugar de modificar todo el sistema de salud en reclusorio (reducción de costos). Por otro lado, el discurso público de colaboración con el *Ombudsman*, además, reporta beneficios al gobierno en tanto le permite dar la imagen de una autoridad democrática comprometida con los derechos humanos.

los conceptos de costos de transacción y ambiente institucional, y que introducen, además, variables como la ideología y el Estado (p. ej. North, 1984; Granovetter, 1985 y 2000; Nee, 2003). No obstante, de acuerdo con la pregunta central de esta tesis -¿Cómo se construyen las decisiones organizacionales en materia de derechos humanos?- considero que por ahora es suficiente retomar tres puntos básicos de la teoría de costos de transacción; a saber: i) las decisiones son entendidas como operaciones de las organizaciones que reducen los costos de transacción en el mercado, ii) la toma de decisiones se desarrolla sobre los supuestos de la racionalidad limitada y la información incompleta, y iii) el análisis de las decisiones organizacionales implica tres niveles: entorno, organizaciones e individuos. Estos puntos generales son propiedades organizacionales básicas que funcionan como puntos de partida de buena parte del análisis organizacional. Más adelante expondré otras teorías que enriquecen estos puntos de partida con la incorporación de otros elementos relacionados con la toma de decisiones; me refiero a los roles que desempeñan los miembros de la organización y a los componentes de la estructura organizacional. Por ahora pasaré a la presentación de la tercera teoría en clave economicista, la teoría de la agencia.

### **c. Teoría de la agencia**

La teoría de la agencia es acaso una de las propuestas más sobrias, pero también más influyentes, en el campo organizacional. Su marco consiste en cuatro elementos básicos: los empleados, llamados “agentes”; la empresa, llamada “principal”, una diversidad de objetivos, y un conjunto de axiomas sobre el comportamiento individual. La teoría de la agencia se centra en la cuestión de cómo lograr que los agentes se comporten de acuerdo con los objetivos del principal. Partiendo del supuesto de que los individuos buscan su

propio interés y se comportan de manera oportunista, se asume que cada uno buscará maximizar su utilidad y que, por lo tanto, los objetivos de los agentes y del principal serán divergentes. Como el principal no puede vigilar directamente todas las conductas de sus agentes utiliza dos mecanismos de control, el sistema de incentivos y la delegación de autoridad (Swdberg, 2003; Barney y Hesterly, 2006; Shafritz, Ott y Jang, 2011).

Planteadas en sus términos más elementales, la teoría de la agencia tiene numerosas aplicaciones en el ámbito organizacional. El pago de salario por unidad de tiempo, el trabajo a destajo, los bonos de productividad, los reconocimientos al desempeño, los complementos salariales por antigüedad y los sistemas de vigilancia, por citar algunos ejemplos, son todas medidas organizacionales derivadas de la teoría de la agencia. Se trata de mecanismos que buscan controlar el comportamiento individual con miras al cumplimiento de fines específicos.

De acuerdo con James S. Coleman (1994), el problema de la teoría de la agencia es un asunto de diseño institucional basado en preocupaciones normativas de eficacia y eficiencia. Es decir, el objetivo de la teoría es identificar la estructura de incentivos que maximice el objetivo de la organización. Sin embargo, señala Coleman, es posible que surja una estructura informal al interior de la estructura formal de la organización. El problema entonces sería generar un sistema de incentivos informal que sea compatible con los objetivos de la empresa. Por ejemplo, en la Segunda Visitaduría de la CDHDF, la Segunda Visitadora General solía invitar a comer los visitantes o visitadoras que hubieran concluido más expedientes en un mes. Éste es un incentivo informal congruente con los objetivos de la organización.

Si aplicáramos el enfoque de la teoría de la agencia al estudio de las decisiones organizacionales en el caso de una presunta violación a derechos humanos se podría identificar un objetivo claro (por ejemplo, la conclusión con celeridad de los expedientes de quejas) y analizar si la estructura de investigación y los mecanismos de delegación son eficientes para alinear el comportamiento individual con el objetivo de la organización. Sin embargo, si la pregunta de investigación va dirigida a comprender los procesos que concluyen en decisiones específicas, quizás sea necesario echar mano de más elementos analíticos como las condiciones del entorno organizacional, los criterios organizacionales para la toma de decisiones y los roles de los individuos durante dichos procesos.

Resumiendo las perspectivas economicistas, señalaría que las teorías de la elección tienen una base racionalista en el sentido de delimitar las situaciones de decisión en términos de individuos, preferencias y métodos de elección. La teoría de los costos de transacción se pregunta por las condiciones que permiten el surgimiento de las organizaciones económicas y las explican en términos de los costos del intercambio económico. Finalmente, la teoría de la agencia tiene una preocupación por encontrar la mejor manera para que el comportamiento de los agentes se dirija hacia el cumplimiento de los objetivos de la empresa. Las teorías de la elección y las teorías de la agencia tienen el propósito de alcanzar un punto ideal, ya sea en términos de bienestar o de productividad. En cambio, la teoría de los costos de transacción tiene una preocupación más relativa a los orígenes, formas y funciones de la empresa. En cualquiera de los tres casos, hay una lógica de racionalidad en situaciones de negociación, conflicto e intercambio. Todas ellas tratan de identificar el método, las causas y el diseño más adecuado para explicar la génesis y el

funcionamiento de las organizaciones y sus decisiones. Asimismo, en los tres casos hay una centralidad en el análisis del cumplimiento de objetivos, ya sea en términos de bienestar humano, reducción de costos o productividad.

Esta vinculación entre individuos, organización y entorno, en términos de relaciones racionales y cumplimiento de objetivos, adquiere una forma más compleja cuando intervienen elementos como la diversificación de los problemas, alternativas, soluciones y los roles individuales al interior de la organización. Estos temas son abordados ampliamente en los enfoques teóricos que he llamado procesuales y que describo a continuación.

### **1.1.2 Perspectivas procesuales**

En oposición a los supuestos racionalistas de la teoría económica, surgió una corriente sumamente amplia de estudios organizacionales cuya base teórica han sido los planteamientos de Herbert A. Simon. A diferencia de las teorías racionalistas, Simon (1957) señaló que los miembros de una organización tienen una “racionalidad limitada”;<sup>20</sup> con este término se refería a que la capacidad de los seres humanos para plantear y resolver problemas resulta pequeña en comparación con el tamaño y la complejidad de los problemas que enfrentan en el mundo real. Para Simon, el objetivo de los estudios organizacionales debía ser tratar de conocer cómo toman decisiones los miembros de una

---

<sup>20</sup> Desde 1946, Simon comenzó a cuestionar muchos supuestos sobre el funcionamiento organizacional. En su artículo de ese año *The Proverbs of Administration*, Simon señalaba ni la especialización, ni la unidad de mando, ni la organización conforme a objetivos eran determinantes de la eficiencia organizacionales. En cuanto a las decisiones organizacionales, en ese artículo señaló que los miembros de una organización están determinados por sus características individuales, sus valores y concepciones del mundo, y que todo ello influye en las decisiones que toman al interior de una organización.

organización considerando que los procesos internos de la misma no responden a criterios racionalistas unívocos.

Durante el desarrollo de su teoría, Simon propuso dos conceptos que han sido ampliamente aplicados en los estudios sobre decisiones organizacionales. Me refiero a las decisiones programadas (o no programadas) y a las premisas de decisión. Las decisiones programadas son rutinarias, se refieren a problemas repetitivos, y a soluciones que ya se encuentran probadas. Al contrario, las decisiones no programadas son esporádicas, estratégicas, y generan soluciones que no se basan en métodos preestablecidos (Simon, 1965 [1947], 1944). Ambos tipos de decisión, señalaba Simon, deberían ser interpretadas como la conclusión de premisas de decisión específicas.

De acuerdo con Simon, las premisas de decisión podían ser de dos tipos, premisas de valores y premisas factuales. Las primeras se refieren a los fines últimos que persigue la organización, y las segundas a los medios que se requieren para conseguir esos fines. (Simon, 1944). En la perspectiva de Simon, los estudios organizacionales realizarían aportaciones novedosas, en la medida en que observaran analíticamente los micro-procesos que ocurren al interior de una organización. Para Simon los estudiosos organizacionales deberían conocer el comportamiento de los miembros de una organización y cómo se toman decisiones en la misma.

Con base en el supuesto de la racionalidad limitada, a lo largo del siglo XX se desarrollaron diversas aportaciones teóricas al conocimiento de las decisiones organizacionales. La primera de ellas se refiere a los objetivos organizacionales. Particularmente, se señaló que estudiar

las decisiones de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos resulta problemático por diversas razones. Entre ellas, porque las organizaciones desagregan sus objetivos a través de sus áreas internas (Simon, 1944); además, porque desplazan sus objetivos por sus medios (Blau y Scott, 1966; Etzioni, 1964); y, finalmente, porque al interior de las organizaciones se crean grupos internos con objetivos específicos que entran en conflicto con los objetivos de la organización (March y Simon, 1981, Cyert y March, 1963; Etzioni, 1964). Lo anterior se puede observar en los casos de las investigaciones por presuntas violaciones a derechos humanos. Al objetivo de defender los derechos humanos se pueden sobreponer otros objetivos como abatir el rezago de expedientes en trámite. De hecho, como veremos en esta tesis, es probable que haya situaciones de decisión en donde ni siquiera se sepa cuál es el objetivo que se persigue con la investigación de un caso.

En segundo lugar, se observó que las decisiones organizacionales se definen en la interacción de reglas formales e informales. Con base en los conflictos de objetivos, y considerando la ausencia de criterios unívocos para la toma de decisiones, se observó que no podía entenderse el funcionamiento de las organizaciones sin indagar en las redes de relaciones informales y normas no oficiales. En este sentido, se insistió en que era necesario investigar los patrones que surgen de la interacción entre la formalidad y la informalidad (Blau y Scott, 1966). A la fecha, continúa la discusión entre ambas dimensiones de la organización. De acuerdo con Gavetti, Levinthal y Ocasio, la manera en que las rutinas y reglas organizacionales interactúan las decisiones formales e informales es un tema capital que aún no tiene respuesta y que debe ser resuelta para desarrollar teorías organizacionales más integradas (Gavetti, Levinthal y Ocasio, 2007:532). Desde la perspectiva de esta tesis, la discusión sobre lo formal y lo informal podría verse rebasada si se asume una perspectiva

sistémica dirigida a comprender el rol funcional de las decisiones en la creación de las condiciones de reproducción de la organización. Este punto será abordado más adelante.

Una tercera aportación teórica que se convirtió en un eje de las investigaciones empíricas de la segunda mitad del siglo XX, fue la relativa a las consecuencias no previstas del funcionamiento organizacional. March y Simon (1981) destacaron que un aspecto central del comportamiento humano era la contingencia de los resultados de la elección. Dichos autores señalaron que una situación de decisión específica puede evocar un gran número de respuestas posibles, así como un gran número de previsiones sobre sus consecuencias, y una gran diversidad de actitudes, preferencias y evaluaciones de estas consecuencias. Ello implica que no se tenga control sobre los resultados de las decisiones, generando efectos que no estaban previstos en la situación de decisión original. Por ejemplo, un visitador decide investigar una presunta violación a una persona en reclusión. En represalia, los ofensores lo golpean gravemente. El visitador no esperaba que la víctima resultara doblemente agraviada; sin embargo, debe lidiar con los efectos no deseados de su decisión y resolver el caso.

En cuarto lugar, el desarrollo teórico de las decisiones organizacionales destacó el papel de los individuos en la toma de decisiones organizacionales. De acuerdo con Gavetti, Levinthal y Ocasio, (2007), la escuela de Herbert Simon, James March y Richard Cyert dejó entre sus legados la incorporación de tres elementos para el análisis del comportamiento individual en las decisiones organizacionales, estos son: las representaciones mentales, la cognición situada y el comportamiento emocional. El despliegue y la evaluación de alternativas al momento de la decisión no depende tanto de

las características objetivas del evento como de las representaciones mentales que los individuos hagan de ese evento (Hoffman y Ocasio, 2001). De acuerdo con estos autores, esa representación implica que los individuos aíslan, reconstruyen u ordenan los elementos de su entorno de acuerdo con esquemas y mapas causales de sus objetos de atención. La cognición situada se refiere a que la atención de los individuos sobre su entorno es selectiva y se dirige hacia canales particulares de comunicación. No todo lo que ocurre en el entorno es relevante para la toma de decisiones (Hoffman y Ocasio, 2001). El comportamiento emocional es el tercer elemento fundamental para comprender el papel de los individuos en la toma de decisiones. Según Gavetti, Levinthal y Ocasio (2007) las emociones individuales preceden a numerosas decisiones organizacionales. Esto se observa comúnmente en los casos de violaciones graves a derechos humanos en donde las y los visitantes pueden asumir un compromiso personal con las víctimas, tomando decisiones que no tomarían si no se involucraran emocionalmente con los casos.

Otro aspecto implicado en el análisis de los individuos en la toma de decisiones se refiere al lugar que ocupan en la estructura de la organización, esto propició la distinción de un conflicto generado entre autoridad y pericia (*expertise*) (Blau y Scott, 1966, inicialmente en Simon, 1944). El hecho de que se tenga la responsabilidad de resolver un problema (autoridad) no significa que se tenga un conocimiento experto en dicho problema (pericia). Entonces las organizaciones deben sopesar la responsabilidad de las decisiones con la evaluación de sus implicaciones y consecuencias (Hammond y Miller, 1985). Esto conduce a la distinción entre jerarquías y roles profesionales. Un lugar en la jerarquía organizacional se refiere a una autoridad formal, es decir, es un criterio de posición oficial al interior en la organización (Ocasio y Thornton, 1999). De acuerdo con Richard Scott, a diferencia de las

posiciones jerárquicas, los roles profesionales se refieren a un sistema de creencias, de modo que su principal instrumento son las ideas. Los roles profesionales son un medio para ejercer control definiendo la realidad mediante la elaboración de marcos ontológicos, proponiendo distinciones, creando tipificaciones y fabricando principios o líneas de acción (Scott y Backman, citado por Scott, 1995:95). En esta tesis, por ejemplo, veremos que hay distintas maneras de concebir el rol de “visitador” o “visitadora”, y que estas distintas concepciones tienen implicaciones diferenciadas en el curso que toma la investigación y tramitación de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos.

Finalmente, pero no menos destacado, los desarrollos iniciales en las perspectivas que aquí llamo procesuales, introdujeron la relevancia del entorno o ambiente organizacional en la toma de decisiones. Blau y Scott destacaron explícitamente que las organizaciones no se encuentran en un vacío, sino en comunidades y en sociedades (Blau y Scott, 1966). El estudio de las decisiones organizacionales, a este respecto, se ha enfatizado en términos de la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre derivadas del ambiente organizacional (p.ej., Conrath, 1967; Axelsson y Rosenberg, 1979; Pfeffer, Salancik y Leblebici, 1976) y en términos de adaptación eficiente a dichas condiciones (p. ej., Jamison, 1981; Eisenhardt y Bourgeois, 1988).

Una de las aportaciones más relevantes al respecto es la de John Meyer y Brian Rowan (2001), cuyo planteamiento central es que las estructuras formales de las organizaciones reflejan más las exigencias de su entorno (mitos institucionales) que las demandas de sus actividades de trabajo (Meyer y Rowan, 2001:79). Esto es, las organizaciones que adaptan sus estructuras formales a reglas institucionalizadas en el entorno aumentan su legitimidad

y perspectivas de supervivencia, independientemente de su eficiencia productiva (Meyer y Rowan, 2001: 79,93). A esta cualidad de las organizaciones se le llamó “isomorfismo institucional” (DiMaggio y Powell, 2001); este concepto sugiere que “las características organizacionales se modifican en dirección a una creciente compatibilidad con las características ambientales” (concepto de Amos Hawley citado por DiMaggio y Powell, 2011:108). A eso se debe, dicho sea de paso, que la estructura formal de los *Ombudsman* en América Latina sea muy similar. A fin de obtener reconocimiento internacional los *Ombudsman* adaptan sus estructuras formales a los requisitos normativos de Naciones Unidas. Eso hace que los *Ombudsman* sean similares en su estructura formal, pero diferentes en su funcionamiento interno, el cual se adapta a las condiciones específicas de su entorno inmediato y a sus demandas de trabajo.<sup>21</sup>

A partir de estos planteamientos, las investigaciones empíricas comenzaron a dirigir sus esfuerzos a la identificación de tipos de decisiones organizacionales y tipos de procesos decisionales. Ésta es la cualidad central de las investigaciones empíricas derivadas de las teorías que llamo procesuales. Su objetivo ha sido identificar regularidades referidas a la delimitación de problemas, exploración de alternativas y elección de soluciones. En términos metodológicos, dichas investigaciones proceden seleccionando decenas de casos en organizaciones públicas y privadas, identifican cuáles son las decisiones que debe tomar una organización en situaciones específicas, señalan cuáles son los problemas que enfrentan los tomadores de decisiones, y especifican cómo los resuelven. Dentro de dichas

---

<sup>21</sup> Agradezco esta observación a Arturo Alvarado. En la página electrónica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos hay una sección que permite el análisis comparado de las leyes de *Ombudsman*. Ahí se puede observar que la mayoría de los *Ombudsman* de América Latina son similares en su estructura formal en cuanto a su mandato, competencias y funciones.

investigaciones cabe destacar los trabajos de Paul C. Nutt (1984, 1993, 1993a) y especialmente sobresalen los llamados estudios de Brandford (citados por: Miller y Wilson, 2010).

Nutt (1984) estudió 78 casos de toma de decisiones con el fin de identificar los procesos de toma de decisión. Para el autor, dichos procesos se conforman de un conjunto de actividades que comienza con la identificación de un problema y termina con la realización de una acción específica. Las etapas de este proceso, según Nutt, son: formulación, desarrollo de conceptos (alternativas y objetivos), descripción de alternativas, evaluación de las mismas y ejecución. Para la identificación de los tipos de decisión el autor realizó entrevistas a tomadores de decisiones, por medio de las cuales identificó las tácticas empleadas por ellos ante eventos críticos del proceso decisional. Dichas tácticas fueron: reclutamiento, uso de recursos externos, revisión de la literatura y consultas con los pares, entre otras.

Nutt identificó cinco tipos de procesos de decisión, mismos que definió en función de la etapa del proceso que se haya enfatizado, y de acuerdo con las tácticas llevadas a cabo. El primer tipo -que es el más usado- adopta las prácticas ya probadas en otras situaciones similares. El segundo tipo consiste en una búsqueda abierta de alternativas. El tercer tipo es evaluativo, inicia con una idea que se presume puede ser muy valiosa y busca una justificación racional con planes establecidos. El cuarto tipo se basa en la búsqueda de ideas generales y viables. Finalmente, el quinto tipo busca innovar en todos las etapas de la toma de decisión.

El equipo de investigadores de Bradford, por su parte, analizó 150 decisiones en 30 organizaciones de sectores públicos y privados. Mediante técnicas cualitativas construyeron un modelo de los procesos de toma de decisiones. Los autores señalaron que una decisión estratégica dura en promedio 12 meses, aunque el rango es de 1 mes a 4 años. Durante su investigación identificaron tres tipos de procesos decisionales: irregular, fluido y restringido. El proceso irregular está más sujeto a interrupciones y retrasos que los otros dos. La información disponible en dicho proceso es desigual en calidad y número de fuentes. Además, se presta a un amplio rango de negociación. El proceso fluido es opuesto al irregular, la interacción es más formal, se desarrolla con pocos impedimentos y retrasos. Éste es un proceso rápido, las decisiones se pueden tomar en meses en lugar de años, lleva un ritmo constante y es formalmente canalizado. El proceso restringido tiene elementos de los procesos previos, pero se distingue en que depende de una figura central en la organización (p. ej., un director general) quien considera la opinión de las áreas internas antes de tomar una decisión. Los procesos restringidos se encuentran canalizados de manera muy estrecha. El tipo de decisión más común en las organizaciones es el irregular. Esto obedece, según los autores, a que plantean las soluciones más realistas (Miller y Wilson, 2010).

Un resultado notable de esta investigación es que las diferencias entre los tipos de procesos decisionales no están en función del tipo de organización (pública o privada) sino en función de la “politicidad” y la “complejidad” del problema que se enfrenta. Un problema se politiza cuando influyen demasiados intereses de distintos participantes en el proceso de decisión dentro y fuera de la organización. Asimismo, un problema es complejo cuando requiere información numerosa de distintas fuentes o cuando se percibe que sus

consecuencias pueden ser graves o generalizables (Miller y Wilson, 2010).

Estas y otras investigaciones (p. ej., Pfeffer, Salancik y Leblebici, 1976; Salancik y Pfeffer, 1974; Salancik, Pfeffer y Kelly, 1978; Jamison, 1981; Pinfield, 1986; Eisenhardt y Bourgeois, 1988; Eisenhardt, 1989) se han concentrado en estudiar la toma de decisiones considerando, entre otros aspectos, ejes analíticos como el poder, las estrategias, y las condiciones el ambiente organizacional. Las investigaciones empíricas demostraron que dichos procesos –consistentes de manera general en la identificación del problema, exploración de alternativas y aplicación de soluciones- no sólo varían en términos de duración, objetivos y procedimientos, sino que involucran la definición de estrategias, el manejo de información en condiciones de incertidumbre, y relaciones de poder dentro y fuera de la organización.

Una perspectiva que problematizó aún más la racionalidad de los procesos de toma de decisiones es la de Michael D. Cohen, James D. March y Johan P. Olsen (1972). Dichos autores señalaron que las organizaciones son “anarquías organizadas” caracterizadas por tres propiedades generales, a saber: a) preferencias problemáticas, b) procedimientos confusos, y c) participación cambiante.

Con las preferencias problemáticas se referían a que el conjunto de preferencias de las situaciones de decisión en las organizaciones, rara vez satisface los criterios de consistencia de las teorías de las elección. Las situaciones de decisión no son estructuras coherentes, sino que están compuestas por un conjunto disperso de ideas. Los miembros de una organización, señalaban los autores, descubren preferencias sobre la marcha de los procesos

en lugar de actuar sobre preferencias claramente establecidas. En cuanto a los procedimientos confusos, Cohen, March y Olsen señalaron que si bien las organizaciones se dirigen a objetivos específicos (p. ej., producir más). Los procedimientos internos que deberían conducir a esos objetivos no son del todo comprendidos por los miembros de la organización. Las organizaciones, afirmaron los autores, proceden mediante ensayo y error. Con relación a la participación cambiante, los autores observaron que los miembros de una organización y sus “públicos” van cambiando lo largo del tiempo. La participación en una organización es caprichosa. Esto genera cambios en los límites de una organización, sus situaciones de decisión, la orientación de las mismas hacia objetivos específicos y los criterios para la toma de decisiones.

Cuando los objetivos y procedimientos son difusos, afirmaron los autores, y cuando la participación es muy cambiante, se colapsan los axiomas de la elección racional. Para Cohen, March y Olsen las organizaciones son mejor concebidas como un conjunto desordenado de problemas que buscan situaciones de decisión que los den a conocer, soluciones que buscan ser aplicadas en problemas específicos y tomadores de decisiones que buscan mantener su trabajo al interior de la organización. Consideradas en términos anárquicos, los autores señalan que las situaciones de decisión deben ser concebidas como “botes de basura” en donde se van depositando de manera desordenada problemas, soluciones e intenciones.

Las situaciones de decisión, aseguran Cohen, March y Olsen, implican la identificación de un interjuego entre la generación de problemas, el despliegue del personal, la producción de soluciones y las propias oportunidades de elección. A este respecto, los problemas pueden

ser de distinta naturaleza, desde rumores hasta el cumplimiento de objetivos organizacionales; las soluciones pueden venir antes o después de los problemas, y los participantes pueden ir y venir a lo largo del proceso de decisión. Finalmente, las oportunidades de elección, afirman los autores, pueden surgir en cualquier momento, o bien, pueden ser elaboradas previamente por la propia organización. Con base en estos planteamientos los autores elaboraron un modelo cuantitativo que mide la cantidad de elecciones, problemas, soluciones y número de participantes durante el proceso de decisión. Pero más que su modelo, ha sido su conceptualización de la organización como una “anarquía organizada” la que ha marcado el curso de investigaciones empíricas y nuevos desarrollos teóricos.

Al respecto, destaca el trabajo de Pinfield (1986) quien discutió el modelo de Cohen, March y Olsen a fin de señalar la manera en que las organizaciones identifican, elaboran o aplican soluciones a los problemas. Otro trabajo desarrollado a este respecto es el de Kathleen M. Eisenhardt (1989) quien señaló que ante contextos que cambian dramáticamente, el desempeño de los miembros de la organización que toman decisiones estratégicas se explica en función de sus habilidades para lidiar con grandes cantidades de información, incorporar sugerencias de expertos, y resolver conflictos.

Las investigaciones que aquí han sido mencionadas coinciden en señalar que los elementos organizacionales (objetivos, reglas, estrategias y resultados) de los procesos decisionales no son unívocos, homogéneos, simétricos ni lineales. Los objetivos se disputan, se contradicen o se desplazan, las reglas pueden estar o no especificadas, las estrategias se flexibilizan y los resultados son impredecibles. Frente a estas condiciones, los procesos decisionales

pueden ser más largos o cortos, seguros o azarosos, rutinarios o excepcionales. En este sentido, las investigaciones procesuales han acumulado conocimiento empírico valioso que pueden servir como punto de partida para preguntas de investigación dirigidas a indagar en la relación entre decisión y organización.<sup>22</sup>

Si aplicáramos el enfoque procesual, en sus términos más generales, al estudio de las decisiones organizacionales en el caso de una presunta violación a derechos humanos analizaríamos el proceso de toma de decisiones en términos de problemas, alternativas y soluciones considerando que no hay una relación lineal entre esos elementos y tratando de comprender las vicisitudes del decidir organizacional en las condiciones de incertidumbre del entorno organizacional y de racionalidad limitada de los tomadores de decisiones.

Ahora bien, una crítica central a las teorías procesuales, consiste en señalar que estas teorías dan por supuesta la categoría de “decisión” sin detenerse a preguntarse en qué situaciones se habla de una decisión organizacional, qué significado cobran las decisiones en el quehacer organizacional y cuál es la función de las decisiones en la creación y desarrollo de la estructura y funcionamiento organizacional. Esto implica cuestionar la manera en que el concepto “decisión” ha sido utilizado en los estudios organizacionales. Eso será, precisamente, el punto de partida de las perspectivas teóricas que señalaré a continuación.

### **1.1.3 Perspectivas interpretativistas**

En oposición a los supuestos racionalistas de la teoría económica organizacional, y

---

<sup>22</sup> Un trabajo que refleja estos aspectos en las corporaciones policíacas es el de Arturo Alvarado (2012).

cuestionando las bases epistemológicas de los enfoques procesuales, surgen hacia finales del siglo XX los enfoques teóricos que ponen énfasis en la interpretación y en la construcción de sentido. Estos señalan que la mayoría de los estudios organizacionales se encuentran enfrascados en analizar las decisiones en sus diversas formas (procesos decisionales, tipos de decisión, tomadores de decisiones y situaciones de decisión) sin siquiera problematizar el solo concepto de decisión (Daft y Weick, 1984; Laroche, 1995; Hendry, 2000) y pasando por alto el estatus ontológico de la toma de decisiones (Chia, 1994).

Enraizadas en las tradiciones filosóficas hermenéutica y fenomenológica, las perspectivas interpretativistas señalan que las decisiones organizacionales no son hechos evidentes, sino configuraciones sociales elaboradas tanto por los científicos sociales, como por los miembros de las organizaciones a fin de otorgar sentido a sus interpretaciones sobre el mundo organizacional (Laroche, 1995).

De acuerdo con Mary Jo Hatch y Dvora Yanow, los enfoques interpretativistas se centran en estudiar la construcción de significados en contextos situacionales específicos y en procesos de construcción de sentido. Particularmente, señalan las autoras, estos enfoques se caracterizan por su interés en el entendimiento del mundo de vida del actor y en el papel del lenguaje en la construcción y comunicación de significados. (cfr. Hatch y Yanow, 2003:70). Aplicados al estudio de las decisiones organizacionales, los enfoques interpretativistas consideran que la toma de decisiones no se relaciona con la elección entre alternativas, sino con las estructuras previamente establecidas del mundo de vida (Hendry, 2000).

En el campo de los estudios organizacionales, las perspectivas interpretativistas se desarrollaron a partir de los planteamientos de Karl E. Weick, quien introdujo un conjunto como la reconstrucción retrospectiva, representación, cadenas causales, doble interacción, equívocalidad y acoplamiento flexible (Hatch y Yanow, 2003:75). Weick apuntó que la organización es un sistema de interpretación, entendiendo la interpretación organizacional como un proceso de traducción de acontecimientos y como el desarrollo y comprensión de esquemas conceptuales compartidos por los miembros de una organización (Daft y Weick; 1984). En cuanto a la toma de decisiones, Weick señaló que los miembros de una organización le otorgan sentido a su quehacer organizacional mediante la delimitación de las decisiones. Esto contribuye a mitigar la carga de información y continuar el curso de la acción (Weick, 1979; Sutcliffe y Weick; 2008). Asimismo, Weick analizó la toma de decisiones como parte de un proceso retrospectivo de atribución, el cual consiste en la localización, articulación y ratificación de una elección anterior que se actualiza en el presente y se reivindica como la decisión tomada. (Hendry, 2000). En términos metodológicos Weick proponía la observación directa del quehacer organizacional para detectar regularidades en los eventos cotidianos, observar la distribución y el acceso a los espacios, y realizar comparaciones entre comportamientos y situaciones. A partir de ahí podrían elaborarse enunciados teóricos sobre la construcción de sentido en las organizaciones (Weick, 1974).

Una contribución más reciente en el estudio de la toma de decisiones organizacionales, que suele ubicarse en el enfoque interpretativista, es la de Robert Chia. Chia analiza la toma de decisiones como un proceso inconsciente de micro eventos a través de los cuales la realidad

es continuamente elaborada. Para Chia la racionalidad es una construcción social y rechaza cualquier asociación entre toma de decisiones e intencionalidad (Hendry, 2000). Siguiendo la lingüística estructural de Saussure, el análisis deconstructivista de Derrida, y la sociobiología de Maturana y Varela, el autor señala que las decisiones son distinciones de la realidad que le otorgan sentido a los eventos y que permiten lidiar con el “desorden” organizacional (Chia, 1994).

La propuesta de Weick se refiere de manera general al funcionamiento organizacional. Chia plantea una posición mucho más constructivista de las decisiones. Sin embargo, una propuesta con fines más prácticos para el estudio de las decisiones organizaciones es la Hervé Laroche (1995). Desde su perspectiva, las decisiones deben ser entendidas como “representaciones sociales”; esto es, como estructuras cognitivas producidas y reproducidas socialmente, a través de las cuales los participantes estructuran sus imágenes de la realidad y logran funcionar dentro del mundo social (citado por: Hendry, 2000). Para Laroche, las representaciones sociales son modos de pensamiento práctico orientado a través de comunicación, entendimiento y la construcción del entorno social, material e ideal (Laroche, 1995). Según el autor, las condiciones sociales, tales como estatus, posición social y contextos ideológicos e históricos, influyen en los contenidos cognitivos y en los procesos de representación. Considerando esto, Laroche usa el concepto de “representación social” para concebir la decisión -y la toma de decisiones- como formas de un sentido común, socialmente construido y compartido, que permite a los miembros de una organización asumir su rol en su contexto organizacional y profesional (Laroche, 1995). De acuerdo con el autor, los miembros de una organización, en función de su posición jerárquica, construyen decisiones para ofrecer explicaciones coherentes y plenas de sentido

(a sí mismos o a terceros) de la realidad organizacional.

Para Laroche, no puede excluirse el análisis de las decisiones en los estudios organizacionales porque las decisiones no son sólo categorías construidas por los investigadores para analizar el comportamiento organizacional, sino que los propios participantes se ven a sí mismos como tomadores de decisiones, quienes organizan su propio trabajo, en función de decisiones, mediante frases como “¿qué sigue?”, “¿qué se decidió?”, “¿cómo resuelvo esto?”, o “no lo hagas así, mejor hazlo de esta manera”. Para Laroche, antes de estudiar la eficacia de las decisiones organizacionales, o los tipos de procesos decisionales, es necesario comprender cómo se construyen las decisiones de acuerdo con las interpretaciones de los propios participantes.

Enfocándose en los efectos prácticos de las representaciones sociales, el autor identifica tres formas de representación de las decisiones organizacionales: a) las decisiones como profecías autocumplidas; b) las decisiones como ilusiones útiles, y c) las decisiones como racionalizadores. Laroche señala que las decisiones no son espejismos ubicados en la mente de los dirigentes de una organización, sino representaciones que tienen influencia práctica en los procesos decisionales. Fue Robert K. Merton quien abordó inicialmente, en términos sociológicos, las profecías autocumplidas. Merton señaló que éstas son definiciones falsas de una situación que generan un nuevo comportamiento que propicia que la situación original se convierta en verdadera. Para Merton, la gente no reacciona a las situaciones, sino a la manera en que perciben tales situaciones y al significado que le atribuyen a las mismas.

En el caso de las decisiones organizacionales, lo anterior significa que ninguna situación es en sí misma problemática, los miembros de una organización *perciben* que un hecho específico *es* un problema (una muerte al interior de un centro de reclusión puede ser o no un problema para una comisión de derechos humanos en función de la interpretación que sus miembros hagan de ese hecho). Entonces resuelven que es necesario “tomar una decisión” al respecto. La decisión no deriva de manera automática de los hechos; sino que es la propia decisión la que define el problema de la organización. Supongamos que una persona acude a una Comisión de Derechos Humanos porque no tiene dinero para comprar el medicamento que le prescribió un doctor en una clínica del gobierno y que la Comisión decide iniciar una investigación por una presunta violación al “derecho a la salud”. En este caso el problema no es que la persona en cuestión tenga o no dinero, sino que las clínicas de gobierno están obligadas a proporcionar el medicamento que los pacientes necesitan. La presunta violación no existe en sí misma; sino que es una construcción de la organización que le permite tomar decisiones y darle coherencia a los hechos. Las decisiones organizacionales funcionan como profecías autocumplidas cuando los miembros de una organización perciben problemas en “el ámbito de su competencia” a las que deben “darle trámite”. Es decir, las decisiones *crean* las situaciones.

Las decisiones no sólo definen los problemas que enfrentan las organizaciones sino que las decisiones son construidas por los tomadores de decisiones para ofrecer explicaciones coherentes, a sí mismos o a terceros, sobre un conjunto de hechos. Esta construcción puede ser retrospectiva, a través de un proceso de racionalización; prospectiva, por medio de la planeación; o ambas, para establecer vínculos entre los hechos pasados y esperados.

Lo anterior es muy claro en el caso de las recomendaciones de violaciones a derechos humanos. En ellas se ordenan cronológicamente la relación de hechos, el procedimiento de la investigación, los derechos violados de acuerdo con la conclusión de la investigación y los puntos recomendatorios. En el curso cotidiano de una queja, las decisiones de los miembros de la organización no siguen este curso, a veces no hay una línea de investigación clara, los miembros de la organización no saben hacia dónde dirigir la queja o bien es probable que se haya decidido determinar la violación antes de concluir el proceso de investigación. Sin embargo, cuando se emite una recomendación se ordenan las decisiones tomadas por los visitantes de manera temática y cronológica a fin de otorgarle coherencia, solidez y justificación a la determinación de la violación.

Si bien las decisiones son representaciones que le atribuyen coherencia a los hechos, los miembros de una organización saben que hay una brecha entre las decisiones y los hechos organizacionales. De acuerdo con Laroche, los miembros de una organización saben que las decisiones no son plenamente lo que deberían ser. En el caso de una comisión de derechos humanos, lo anterior suele ocurrir cuando se decide concluir una queja: “Me dijeron que concluyera esta queja pero yo creo que no debe concluirse porque el señor [la presunta víctima] aún no se recupera [de la presunta violación]” (Camila, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, diario de campo, 23 de enero de 2012).

Laroche señala que los miembros de una organización están más o menos conscientes de que las decisiones no son lo que deberían ser. Algunos se pueden volver cínicos y otros más narran historias amargas al respecto. Sin embargo, asegura Laroche, los participantes difícilmente renuncian a su posición y persisten en seguir construyendo decisiones. En el

caso de las y los visitantes que trabajan en la CDHDF, lo anterior se puede observar en la percepción que tienen de su propio trabajo: “Aquí no me siento defensora, me siento gestora”, “Cuando llegué a aquí pensé que tendría que armar grandes argumentaciones jurídicas pero me la paso haciendo llamadas y consiguiendo citas”, “Deberían agradecerlos [los del reclusorio] que les estamos haciendo su chamba” (Camila, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, diario de campo, diario de campo, 26 y 30 de enero y 7 de febrero de 2012); “Definitivamente, en la Segunda [Visitaduría] eres una *tramitóloga*,” (Clara S., visitadora adjunta, segunda visitaduría, diario de campo, 26 de enero de 2012); “Nuestra labor es la de un trabajador social” (Ximena, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, diario de campo, 30 de enero de 2012).

Aplicando las hipótesis que Laroche retoma de la investigadora Martha Feldman, el hecho de que los miembros de una organización continúen en la misma, aun teniendo consciencia de que sus decisiones no son lo que deberían ser, podría explicarse por varias razones. En primer lugar porque reciben un salario por ello y pueden verse motivados a lograr ascensos, y en segundo lugar porque cuando logran ayudar a una persona a resolver su problema sienten una gran satisfacción personal. Cuando las y los visitantes que atienden casos de personas en reclusión, logran que éstas reciban la atención médica adecuada o consiguen que purguen su pena en casa, lo perciben como un triunfo personal. Asimismo, cuando las y los visitantes consiguen que se emita una recomendación de sus casos lo perciben como una compensación a su esfuerzo. En estos casos, las decisiones le dan sentido al quehacer cotidiano del personal de una organización.

Dado que hay discrepancias entre decisiones y hechos, cabe preguntarse cómo se lidia con

ellas. Laroche sostiene que cuando se cometen errores graves, los directivos suelen elaborar racionalizaciones de decisiones pasadas; justifican el curso de los hechos de acuerdo con base en decisiones racionales. Por otro lado, el personal que ocupa escalafones más bajos en la jerarquía organizacional, el personal operativo, suele pensar que las discrepancias entre decisiones y hechos no son atribuibles a ellos mismos (“hice lo que pude” o “yo sólo sigo instrucciones”). Es decir, el personal operativo asume que ocupa una posición pequeña en toda la maquinaria organizacional. Eso les permite creer que son parte de la toma de decisiones (por ejemplo, cuando se emite una recomendación o cuando se alivia un interno) al mismo tiempo que les permite deslindarse de las fallas percibidas por la distancia entre las decisiones tomadas y la complejidad de los casos. En síntesis, las decisiones son representaciones que le dan significado a lo que ocurre en una organización. Si aplicáramos este enfoque, en sus términos más generales, al estudio de las decisiones organizacionales en el caso de una presunta violación a derechos humanos nos concentraríamos en la construcción intersubjetiva de las decisiones antes que en la estructura formal de la organización. Trataríamos que asumir una perspectiva fenomenológica para identificar los esquemas comunes de interpretación sobre las situaciones de derechos humanos y analizaríamos cómo las decisiones construyen sentido al quehacer de los visitantes al interior de la organización.

Resumiendo lo dicho en esta sección, las perspectivas interpretativistas señalan que las decisiones son construcciones de los participantes de una organización por medio de las cuales definen los problemas organizacionales, mitigan la información percibida en su entorno organizacional, asumen su rol al interior de la organización y generan explicaciones coherentes que le dan sentido al quehacer organizacional. Todo ello permite la continuación

del funcionamiento de la organización en el marco de esquemas comunes de interpretación.

Al plantearse estos temas, los enfoques interpretativistas le dan un giro a los estudios organizacionales pues profundizan en la construcción intersubjetiva de las decisiones. No obstante, al centrarse en el plano de la interpretación, estas perspectivas teóricas parecen no haber generado herramientas conceptuales que permitan comprender, en términos más precisos, de qué formas es posible que las decisiones generen las condiciones de pervivencia de la organización. Esto es lo que intenta explicar la perspectiva sistémica.

#### **1.1.4 Perspectivas sistémicas**

La cuarta y última perspectiva sobre la toma de decisiones organizacionales es sistémica. Si bien diversos teóricos e investigadores conciben a las organizaciones como sistemas;<sup>23</sup> aquí me estoy refiriendo a aquellos modelos teóricos que no están centrados en el análisis de fines, individuos y reglas, ni en el sentido intersubjetivo de las decisiones, sino en comprender la manera mediante la cual es posible que la organización se conciba como una entidad propia, con límites claramente distinguibles, capaz de marcar las diferencias que le permitan adaptarse a las circunstancias de su entorno y establecer sus propias condiciones de reproducción. En otras palabras, me refiero a las perspectivas que intentan dar cuenta de las condiciones que hacen posible la forma social “organización”.

En esta categoría ubico la teoría organizacional de Niklas Luhmann (2005, 2010) y los

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, como sistemas dinámicos (Pinfield, 1986), sistemas abiertos (Jamison, 1981); sistema de elecciones, problemas, soluciones y participantes (Cohen, March y Olsen, 1972), y sistema de interpretación (Weick, 1984).

trabajos derivados de la teoría de los sistemas complejos de Ilya Prigogine (2004) pues si bien el nobel no fue un teórico social, su propuesta ha sido retomada en estudios organizacionales que conciben el funcionamiento organizacional en términos sistémicos (p. ej., Bergquist, 1998; Franco, 2002; Buergelman, 2009; Hodge y Coronado, 2007; García, 2010 y 2011; Villaba, 2012). La idea central de la perspectiva sistémica podría sintetizarse en los siguientes términos: las organizaciones son sistemas complejos autoproducidos que encuentran orden y coherencia en condiciones de desequilibrio.

Desde un enfoque sistémico, el análisis de la toma de decisiones no debe centrarse en la distinción entre el sujeto que decide y el objeto sobre el cuál se decide, sino en la comunicación de la decisión. En la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, la comunicación no es transmisión de información, tampoco implica necesariamente consenso o entendimiento intersubjetivo. La comunicación es una síntesis de tres operaciones: acto de seleccionar información, acto de darla a conocer y acto de comprenderla. La información que se selecciona, se da a conocer y se comprende no es idéntica, punto por punto, en cada uno de estos actos. Por ejemplo, supongamos que un *Ombudsman* decide acreditar una violación a derechos humanos. Para ello, seleccionó información de un conjunto de hechos, hizo su propia interpretación de los mismos y los dio a conocer en la forma de Recomendación.<sup>24</sup> Eso no quiere decir que la interpretación de los hechos sea idéntica para el *Ombudsman*, la víctima y la autoridad que cometió la violación. Si bien puede haber puntos de consenso, lo relevante al momento de acreditar una violación, en clave sistémica, no es si en esa decisión se aplicaron o no principios universalistas, sino la manera mediante

---

<sup>24</sup> Cuando se acredita una violación a derechos humanos se emite una Recomendación. Artículo 46 de la Ley de la CDHDF.

la cual esa decisión permite que el *Ombudsman* se acople estructuralmente a su entorno, al mismo tiempo que establece sus límites frente a él. Al final de cuentas, para comprender las condiciones de supervivencia de una organización es necesario conocer cuáles son los puntos de apoyo que encuentra en el entorno mediante sus decisiones.

En este sentido, no se trata de distinguir entre fuente de la incertidumbre y comportamiento ante la incertidumbre, o entre utilidad externa y utilidad subjetiva (como lo harían las teorías de la elección), sino en el resultado que se obtiene de la síntesis de ambos lados, esto es, en la diferencia que se marca en el mundo mediante la comunicación de la decisión. En términos de Prigogine, “sólo la *diferencia* puede ser productora de efectos que sean a su vez diferencias. La conversión de la energía no es otra cosa sino la *destrucción* de una diferencia, la *creación* de otra diferencia” (Prigogine y Stengers, 2004:149, el resaltado es del original). Aplicando esto al ejemplo anterior, al seleccionar un conjunto de hechos como presuntamente violatorios se está estableciendo una diferencia en el mundo. Al interpretar esos hechos seleccionados en clave de derechos humanos, estos hechos se convierten en una violación que, al ser comunicada, crea otra diferencia. El “peticionario” se convierte en “víctima” y la “autoridad” se convierte en “autoridad responsable”. La comunicación de esta decisión no sería posible si el *Ombudsman* en cuestión no encontrara puntos de apoyo en el entorno para su decisión,<sup>25</sup> esos puntos de apoyo se resumen, en términos generales, en un entorno potencialmente receptivo de validar como legítima esa decisión.

---

<sup>25</sup> Las organizaciones son posibles siempre que haya entornos con los cuales establecer comunicación: “El decidir en la organización sólo se hace plausible ante sí mismo cuando se pueden suponer también en el entorno procesos de decisión, de tal forma que el límite del sistema no sólo actúa como línea divisoria, sino también como regla de ordenación para relaciones de decisión” (Luhmann, 2005:59).

De este modo, desde la teoría de sistemas no tiene sentido la distinción entre estructura objetiva y comportamiento subjetivo. Para comprender las condiciones de posibilidad de una organización no hay que centrarse en esa diferencia, sino en las observaciones (comunicadas) que se hacen del mundo y que marcan diferencias entre el sistema y su entorno. Aunque esta idea inicial pudiera parecer poco fructífera o inviable en términos empíricos, en realidad está llena de potencial explicativo. Al señalar que las decisiones son operaciones de comunicación que marcan diferencias en el mundo, las teorías sistémicas están indicando la manera mediante la cual la organización establece sus propias estructuras, funciones y bases de pervivencia. En este sentido, la función de las decisiones no es generar bienestar humano ni construir un sentido intersubjetivo (como lo serían en las teorías de la elección y las teorías interpretativistas, respectivamente) sino establecer los límites de la organización y los puntos de su acoplamiento con su entorno.<sup>26</sup>

Esta idea funcional de las decisiones sería incomprendible sin otro elemento que caracteriza a las teorías sistémicas, me refiero a la flecha del tiempo (Prigogine y Stengers, 2004). Tanto en Luhmann como en Prigogine el tiempo no está supuesto en términos deterministas, ni legalistas (es decir, ni las organizaciones deciden invariablemente del mismo modo dados los mismos parámetros, ni sus decisiones siguen el curso de principios universales) sino como una condición que le proporciona a los procesos decisionales la forma caótica que ya habían detectado las teorías procesuales. Veamos.

Se sabe que la organización responde a perturbaciones o eventos de su entorno. Ahora,

---

<sup>26</sup> Lo que constituye una organización, no es entonces una regla de la agregación de contenidos en forma de decisión por fijar, como por ejemplo un fin, sino ante todo su proceso de comunicación” (Luhmann, 2005:47).

dados los supuestos de la información incompleta y la racionalidad limitada, esas respuestas generan consecuencias no previstas que ameritan nuevas decisiones. Como no es posible revertir el tiempo y volver al punto en el que el curso seguía su orden esperado, estas desviaciones de la trayectoria inicial generan caos y desequilibrio al interior de las organizaciones.<sup>27</sup> Hasta aquí podríamos asegurar que hay consenso entre la mayoría de los estudios organizacionales. El valor que agregan las teorías sistémicas es que dichas desviaciones no serían vistas como “violaciones” a los supuestos de la racionalidad (como en las teorías de la elección), ni como “basura” organizacional (como en las teorías procesuales), sino como una fuente de orden y coherencia. En palabras de Prigogine, “la nueva ciencia, fundada sobre el principio de conservación de la energía, no pretende ya describir una idealización, sino la naturaleza 'misma', *incluyendo las pérdidas*”. (Prigogine, 2004:154, el resaltado es del original). Lo que no ven las otras perspectivas organizacionales es que ese caos que se desvía de la trayectoria inicial (energía disipada en términos de Prigogine) no es arbitrario, sino que permite el acoplamiento de la organización a las circunstancias de su entorno organizacional mediante vínculos que no resultan evidentes por no ser los indicados en el marco formal de la organización (manuales, procedimientos, reglamentos, etcétera). En este sentido, a diferencia de otros enfoques teóricos, la teoría de sistemas le otorga al tiempo la atribución de generar orden en condiciones de desequilibrio. El tiempo es aquello que hace inteligible el funcionamiento organizacional.

---

<sup>27</sup> Éste es uno de los motivos por los cuales las decisiones no pueden ser conceptuadas como acciones. De acuerdo con Luhmann, las decisiones son distintas de las acciones por su identidad y por su manera de enfrentar la contingencia. Es decir, el concepto de acción enfatiza la idea de un acontecer lineal hacia fines específicos; por el contrario, el concepto de decisión enfatiza la idea de una elección entre alternativas en situaciones contingentes. En una organización se generan numerosas interconexiones decisionales que no guardan una correlación punto por punto en acciones. Además, identificar a las decisiones con acciones supondría que el quehacer cotidiano de los miembros de una organización se realiza con un alto grado de racionalidad (Luhmann, 2005:9).

En síntesis, el argumento central de las perspectivas sistémicas es que las decisiones organizacionales son observaciones del mundo que, al ser comunicadas, se despliegan en condiciones de desequilibrio cobrando coherencia a través del tiempo. Ahora bien, ¿cómo se establecen los límites entre la forma de la organización y el resto del mundo? ¿Cuáles son los horizontes del decidir organizacional? ¿Qué nos dice la teoría de sistema sobre la estructura de la organización? La teoría de Niklas Luhmann ofrece algunos elementos para responder estas cuestiones.

Se sabe que las organizaciones absorben complejidad del entorno mediante la toma de decisiones. Esto implica simplificar, reducir y presuponer cantidades enormes de información. Podríamos hablar de una reducción fenomenológica; es decir, tomar decisiones implica dar por sentado un fragmento enorme de la realidad (ni las organizaciones, ni ningún sistema podría “comprometerse” con el mundo de otro modo). A los presupuestos de información sobre los cuales descansan las decisiones organizacionales Luhmann les llama premisas de decisión. Dichas premisas permiten que las decisiones organizacionales puedan ser realizadas sin problematizar los fundamentos de cada situación; es decir, operan “como redundancias que reducen la carga de información a un formato soportable” (Luhmann, 2010:266). Mediante la reducción de complejidad, las premisas de decisión sirven como plataforma de las decisiones organizacionales, y establecen, de igual modo, criterios que delimitan el horizonte de lo que se puede decidir. Dichas premisas, “enfocan la comunicación sobre las distinciones fijadas en las premisas y eso hace probable que las decisiones futuras [sean] observadas en referencia a premisas dadas, desde la perspectiva de su consideración o no consideración y de conformidad o

desviación, en lugar de desarrollar cada vez, nuevamente, toda la complejidad de las situaciones.” (Luhmann, 2010:263).<sup>28</sup>

Luhmann identifica tres tipos de premisas de decisión; a saber, programas de decisión, vías de comunicación y usos de personal. Los programas de decisión son los “criterios de rectitud objetual de las decisiones” (Luhmann, 2010:300); es decir, regulan el decidir correctamente. Pueden ser entendidas como reglas establecidas en la organización para la toma de decisiones ante situaciones específicas. Ejemplos de programas de decisión son los siguientes: enviar una solicitud de medidas precautorias cuando se presume que se pone en riesgo la vida de una persona o cuando se cree que se puede producir un daño irreparable a la integridad personal del peticionario; o bien, enviar una solicitud de información a la autoridad sobre los hechos de la queja. Los programas de decisión pueden establecer condiciones que exigen decisiones (programas condicionales); o bien, pueden establecer objetivos (programas de fines).<sup>29</sup> Los programas de decisión pueden generar tensiones entre los fines organizacionales; por ejemplo, concluir tantos expedientes de queja como sea posible antes del fin de cada mes y, al mismo tiempo, investigar las quejas de manera exhaustiva atendiendo a la integralidad de los derechos humanos.

Las organizaciones, como es sabido, no sólo deciden siguiendo criterios previamente establecidos. Como ya lo habían señalado Herbert Simon (1946), los rasgos personales de

---

<sup>28</sup> Todas las decisiones organizacionales descansan en premisas. Por ejemplo, calificar una queja como “negativa de atención médica” es una premisa para la decisión de enviar una “solicitud de colaboración” a la Secretaría de Salud Pública a fin de proporcionar la atención médica requerida. Las premisas de decisión son “presupuestos que ya no son puestos a prueba para aplicarlos” (Luhmann, 2010:262). De este modo, la reducción de la complejidad mediante las premisas de decisión permite la continuación de los cursos decisionales hacia fines específicos.

<sup>29</sup> Los objetivos o fines organizacionales son, en la perspectiva de Luhmann, programas organizacionales; es decir, criterios para evaluar las decisiones.

los miembros de una organización (p. ej., valores, conocimientos, habilidades, objetivos, compromiso) modulan las decisiones organizacionales. Por este motivo, los “perfiles” de las personas que participan en una organización (y de manera general, las personas que intervienen en el curso de la decisión) son premisas para las decisiones organizacionales. Las organizaciones tiene expectativas sobre su personal, pero el comportamiento de las personas es impredecible. Aquí entran en consideración los criterios para la selección del personal y su permanencia, como los perfiles de los puestos, los concursos de elección, los cursos de inducción, las evaluaciones al personal, los estímulos y recompensas, etcétera. En mayor o menor grado,<sup>30</sup> todas ellas son formas de regulación para la adecuación del personal a los objetivos organizacionales.

La tercera premisa de decisión señalada por Luhmann son las vías de comunicación. Con ello se refiere a las competencias jerárquicas para la toma de decisiones específicas. La distribución de las decisiones al interior de la organización se realiza en función de las competencias internas. Por ejemplo, la decisión de concluir una queja por violación a derechos humanos debe ser autorizada por el presidente de un *Ombudsman*. En cambio, la decisión de concluir la por haberse solucionado durante el trámite descansa en el visitador general. Las vías de comunicación internas son una premisa de decisión en tanto canalizan las decisiones hacia cargos específicos al interior de la organización. No todos pueden decidir sobre cualquier asunto.

---

<sup>30</sup> Señalo diferencias de grado porque no todas las decisiones referidas al personal pretender modular su comportamiento. Los criterios de selección y los cursos de capacitación pueden tener el objetivo de “legitimar” a la organización hacia el exterior (p.ej., la profesionalización del personal es una exigencia de Naciones Unidas hacia las instituciones públicas de derechos humanos) dejando de lado la cuestión de proporcionar herramientas al personal para la toma correcta de decisiones.

Los tres tipos de premisas de decisión identificadas por Luhmann no obedecen a las distinciones clásicas entre formal/informal o fines/medios. Tanto la dimensión formal como informal de la organización se encuentra presente en las tres premisas. Los programas de la organización pueden estar establecidos o no en sus reglamentos, o pueden estarlo sólo parcialmente. Los criterios para la selección del personal pueden tener un rango oficial o pueden ser más flexibles. Las vías internas de comunicación pueden estar establecidas en los organigramas o pueden darse de facto. En cualquier caso, las tres premisas estructuran la forma interna de la organización y la ponen en disposición de operar.

La teoría de sistemas, como lo haría cualquier perspectiva organizacional, ofrece otros elementos para el análisis organizacional, como las formas de adaptaciones a las condiciones del entorno (exigencias de racionalización y democratización) o las formas de cambio e innovación organizacional. Sin embargo, estimo que los elementos señalados hasta este punto son suficientes para construir mi propio modelo de análisis sobre las decisiones organizacionales.

La teoría de sistemas es pertinente para un estudio de las decisiones organizacionales que no tenga pretensiones de evaluar el desempeño en términos ético-normativos. Sin embargo, no ofrece hipótesis específicas de trabajo sobre las variables específicas que influyen en el curso de las decisiones organizacionales. Señalar que las decisiones son operaciones de comunicación que permiten la pervivencia del sistema, y que el tiempo es un principio de orden a partir del caos, es apenas una provocación y un reto en términos de su operacionalización. Por esto motivo, creo que un modelo analítico de las decisiones organizacionales debe nutrirse de distintas vertientes teóricas.

Hasta ahora he tenido el propósito de ofrecer un panorama general de los enfoques teóricos sobre decisiones organizacionales. Los modelos analíticos de las distintas perspectivas teóricas varían en función de su interés o del cuestionamiento teórico central que intenten responder. En primer lugar, tenemos a las teorías de la elección pública y social que comparten una preocupación ética y normativa sobre la democracia y el bienestar humano. Por otro lado tenemos a la teoría de los costos de transacción que atiende a un interés primario sobre el origen, forma y funciones de la empresa, y la teoría de la agencia que busca empatar los intereses individuales con los intereses de la empresa. Con diversos matices y elementos añadidos, todas ellas comparten una lógica racional en términos de costos y beneficios, individuales o colectivos. En segundo lugar expuse a las teorías procesuales. En mi consideración, su principal logro ha sido caracterizar teóricamente los procesos decisionales como formas contingentes del devenir organizacional. Gracias a estos enfoques sabemos tres cosas elementales del funcionamiento de las organizaciones: i) las organizaciones no toman decisiones sobre la base de reglas fijas, ii) los procesos decisionales pueden ser ordinarios y estables o extraordinarios e inestables, y iii) los problemas, alternativas y soluciones no son unívocos. En tercer lugar expuse a las teorías interpretativistas, cuya principal propuesta es comprender las decisiones organizacionales como construcciones de sentido intersubjetivo. Su principal contribución ha sido caracterizar a las decisiones organizacionales como esquema ordenador de la realidad organizacional en el nivel de la interacción social y la comunicación cotidiana. Finalmente, expuse a las teorías de sistemas. Aunque estas teorías no suelen ser incluidas en los manuales sobre decisiones organizacionales, me pareció conveniente recuperarlas en este marco teórico porque estimo que ofrecen un modelo analítico original en el campo. Estas

teorías comparten los supuestos básicos de los enfoques procesuales e interpretativistas, en el sentido de la racionalidad limitada, la incertidumbre del entorno y las decisiones como construcciones sociales. Sin embargo, a diferencia de otros enfoques, su interés central estriba en conocer cómo las organizaciones generan sus condiciones de pervivencia a partir de sus propios elementos. Su enfoque no está puesto en las reglas de elección, las relaciones de costo-beneficio, el comportamiento organizacional ni en las dimensiones intersubjetivas del quehacer organizacional, sino en las decisiones como elementos vitales del funcionamiento organizacional.

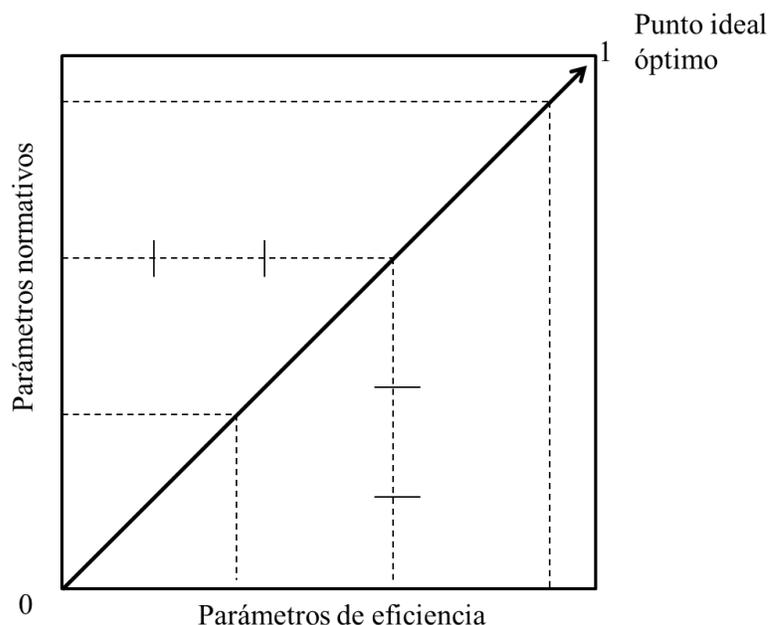
Tomando en consideración el punto de partida de esta tesis (una crítica a las bases normativas de los estudios sobre *Ombudsman*) los elementos de las teorías aquí reseñadas que estimo convenientes para mi propio modelo analítico parten de los supuestos relativos a la racionalidad limitada y la información incompleta, para analizar los vínculos entre la organización y su entorno, partiendo de una conceptualización de los procesos decisionales como elementos contingentes y ordenadores del devenir organizacional. Estos enunciados básicos son el punto de arranque del modelo que propongo enseguida.

## **1.2 Modelo teórico para el análisis de la toma de decisiones organizacionales de los *Ombudsman***

Debido a sus objetivos normativos, los estudios sobre *Ombudsman* realizados en los últimos años toman como punto de partida, explícita o implícitamente, la siguiente pregunta ¿Los *Ombudsman* hacen una defensa efectiva de los derechos humanos? Esta pregunta general supone dos puntos o estados en el espacio, uno ideal que satisface los parámetros que se requieren para hacer una defensa efectiva de los derechos, y uno real que se aleja o

se aproxima, en distintos grados, al punto ideal óptimo. Tomando este elemento central como el común denominador de los estudios empíricos sobre el desempeño de los *Ombudsman*, el modelo analítico que subyace a dichos estudios tendría la forma del diagrama 1.1.

Diagrama 1.1 Modelo normativo en el estudio de los *Ombudsman*



Agradezco a Humberto García Jiménez la sugerencia de incluir este diagrama

Este modelo corresponde a una estructura lógica de estática comparativa. Esto es, primero se establecen una serie de parámetros en términos de teorías democráticas sobre la rendición de cuentas (p. ej., Dodson y Jackson, 2004; Dodson, 2006; Pegram, 2008; Reif, 2005; Monsiváis y Brena, 2001) o de acuerdo con criterios normativos establecidos por Naciones Unidas (p. ej., Cardenas y Flibbert, 2005; Lindsnaes, Lindholt y Yigen, 2001). Posteriormente se mide, cuantitativa o cualitativamente, la distancia que hay entre la realidad observada y la trayectoria que se dirige hacia el punto ideal óptimo. Bajo este

modelo de observación, la defensa de los derechos humanos podría ser entendida, en términos físicos, como una función de estado, es decir, como una función que no depende más que del valor de los parámetros (p. ej., autonomía formal, consejo ciudadano, servicio profesional) para describir el estado del sistema (Prigogine y Stengers, 2004).

Este modelo presenta la principal ventaja que permite conocer en qué medida los *Ombudsman* se acercan o se alejan de las condiciones que les permiten cumplir con el objetivo para el cual fueron creados. En clave de políticas públicas, el conocimiento científico social, generado a este respecto, es necesario para la evaluación del desempeño y para tomar decisiones que tengan el objetivo de fortalecer la estructura institucional de los *Ombudsman*. No obstante, haciendo a un lado las aportaciones políticas e institucionales que estas investigaciones han realizado al conocimiento de los *Ombudsman*, el modelo normativo se enfrenta al hecho de que los resultados más genéricos de sus conclusiones son por demás predecibles.

Como lo ha señalado Amitai Etzioni (1964) evaluar el desempeño de una organización formal en función de sus objetivos formales entraña algunas trampas potenciales. Las teorías de organizaciones formales (p.ej. Simon, 1946; Blau y Scott, 1966; Etzioni, 1964; March y Simon, 1981) han señalado que estas organizaciones desempeñan numerosas tareas que no necesariamente son aquellas para las cuales fueron creadas.<sup>31</sup> De acuerdo con Etzioni (1964), los análisis centrados en objetivos tienden a darle a los estudios organizacionales un tono de crítica social más que de análisis científico. Etzioni observa

---

<sup>31</sup> Así funcionan también las corporaciones policíacas. Arturo Alvarado muestra cómo los policías desempeñan muchas tareas que no guardan mayor relación con conservar el orden público. (Alvarado, 2012).

que debido a que la mayoría de las organizaciones no alcanza sus objetivos, las monografías organizacionales están frecuentemente enfrascadas en largas discusiones sobre su falta de éxito y, de este modo, excluyen otro tipo de análisis que permita una comprensión más profunda del devenir organizacional. Esta es una tendencia general en los estudios sobre *Ombudsman*.<sup>32</sup>

Derivado de lo anterior, en este trabajo propongo pasar de la pregunta ¿Los *Ombudsman* hacen una defensa efectiva de los derechos humanos?, a ¿Cómo se construyen las decisiones en materia derechos humanos? Este cambio implica modificar los supuestos y el modelo analítico de la investigación. A ello se refiere la siguiente sección.

---

<sup>32</sup> Cárdenas y Flibbert, en su artículo sobre las instituciones públicas de derechos humanos en Medio Oriente, señalan que el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Túnez ha sido acusado de no ser más que un portavoz de la defensa de los abusos del gobierno (2005:417). En el caso del Consejo Nacional de Derechos Humanos de Egipto, los autores señalan que esta institución “está demasiado vinculada con el régimen para lograr ser eficaz” (Cárdenas y Flibbert, 2005: 428). Cárdenas y Flibbert arriban a resultados parecidos en los casos de los *Ombudsman* de Marruecos, Palestina, Yemen, Jordania y Arabia Saudita. Al finalizar su exposición, reflexionan en torno a si el ejercicio de los derechos humanos en Medio Oriente ha mejorado con este tipo de organizaciones, concluyendo que si bien los *Ombudsman* fueron creados en la región únicamente como gestos simbólicos, pueden contribuir a reconfigurar un discurso de derechos humanos. (Cárdenas y Flibbert, 2005:436).

En otra investigación, Michael Dodson y Donald Jackson (2004), quienes estudian a los *Ombudsman* de El Salvador y Guatemala, concluyen que “la oficina del *Ombudsman* no ha tenido un impacto muy visible en promover la rendición de cuentas en ambos países” (Dodson y Jackson, 2004:23). En el caso de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, los autores observan que “la institución no ha logrado adquirir a nivel nacional el estatus que habían visionado los reformadores de derechos humanos” (Dodson y Jackson, 2004:23). Por otro lado, los estudios realizados sobre el desempeño de las Comisiones de Derechos Humanos en México (Zavaleta, 2007:12; Regalado y Moloznik, 2007: 87; y Ackerman, 2007:183) llegan a conclusiones similares. En síntesis, las investigaciones citadas insisten en señalar las deficiencias de los *Ombudsman* en el cumplimiento de sus metas.

Siguiendo a Amitai Etzioni, los objetivos iniciales de una organización son unidades simbólicas e imágenes de un futuro deseado. Esta imagen siempre resultará más atractiva que la realidad conseguida por la organización. Por esta razón, cuando se estudie a las organizaciones en función de su objetivo formal, serán evaluadas en términos de su fracaso.

### 1.2.1 Procesos disipativos. Modelo analítico para el estudio de las decisiones en materia de derechos humanos

Considerando las aportaciones que han realizado las teorías sobre toma de decisiones organizacionales a lo largo de su evolución histórica, en esta sección esbozo el modelo analítico que guiará el estudio de las decisiones organizacionales de la CDHDF en materia de violaciones y no violaciones a derechos humanos. El modelo que aquí se presenta tiene el propósito de formular los supuestos, conceptos, y relaciones entre conceptos, que permitan comprender e integrar, en términos teóricos, el quehacer cotidiano de las y los defensores de la CDHDF.

El primer elemento de este modelo, por elemental que parezca, son las decisiones. Los procesos organizacionales son, antes que nada, procesos decisionales. Las decisiones son operaciones de selección entre alternativas. De acuerdo con el planteamiento de Luhmann (2005) “cada decisión tiene una doble unidad, es decir: 1) la relación de las diferencias de las alternativas y 2) la misma alternativa escogida. La decisión es ejecutada como sustitución de una unidad por la otra, como sustitución de 2) por 1)” (Luhmann, 2005:10).<sup>33</sup>

Esta sustitución, asegura Luhmann, sólo se puede pensar temporalmente, pero temporalidad

---

<sup>33</sup> Ahora bien ¿Cómo se determinan las alternativas de la decisión? Luhmann responde que como producto de otra decisión. Esto es, las alternativas, asegura Luhmann, no se valoran en sí mismas, sino por puntos de comparación. (Luhmann, 2005:10). Por ejemplo, ¿Qué significa calificar una queja como “negativa de atención médica”? En sí misma esa calificación no dice mucho, pero si sabemos que la alternativa excluida fue “negativa en el derecho a la salud” podemos interpretar mejor la calificación escogida. En términos discursivos, la “negativa de atención médica” denota una falta u omisión; en cambio “negativa en el *derecho* a la salud” denota una violación. Se puede negar la “atención” sin negar del “derecho”; por ejemplo, un médico podría decirle a un paciente “no te atiendo ahora pero sí mañana a esta hora”. Asimismo, es más fácil restaurar la “atención” a restaurar el “derecho” porque mientras la atención médica denota recibir a un paciente en un consultorio, el derecho a la salud implica el “disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, para asegurar el ejercicio pleno de las capacidades del ser humanos, lo cual permita tener una calidad de vida digna” (CDHDF, 2008:152). Así, calificar una queja como “negativa de atención médica” facilita las gestiones con vistas a la conclusión del expediente de queja. Es decir, la comparación entre alternativas implica evaluar los costos de las decisiones en términos del procesamiento de información.

no significa linealidad sino que las decisiones pasadas y las alternativas excluidas permanecen “como historia y contingencia” en la decisión tomada. Las decisiones organizacionales no son analizables en sí mismas, ni en función de su contenido, sino en términos relacionales, a la luz de las alternativas excluidas, las decisiones precedentes y las decisiones futuras.

Partiendo de lo anterior, el segundo elemento de este modelo analítico es la flecha del tiempo (Prigogine y Stengers, 2004). La incorporación del tiempo en este modelo no obedece a supuestos deterministas. Es decir, no se quiere decir que dados ciertos parámetros, en cualquier momento, la organización decidirá de un modo específico, sino que el tiempo es irreversible (Prigogine y Stengers, 2004). Aunque este supuesto epistemológico pudiera parecer evidente, numerosos estudios organizacionales sobre *Ombudsman* suponen que siempre que se tengan determinadas cualidades (autonomía formal, consejo ciudadano, servicio profesional, etcétera) los *Ombudsman* estarán mejor preparados para una defensa efectiva de los derechos humanos. Aquí se parte de un punto distinto. Las organizaciones son sistemas históricos, no trabajan sobre reglas fijas sino que se orientan según el estado en el que se encuentran (Luhmann, 2010:42). Las condiciones iniciales no determinan, de una vez por todas, el curso de los procesos.

Lo anterior conduce al tercer elemento de este modelo analítico, me refiero a las fases de estabilidad e inestabilidad del proceso organizacional. Como lo han señalado las teorías revisadas en el capítulo anterior, los procesos de toma de decisiones no establecen una continuidad lineal entre problemas-alternativas-soluciones, sino que constantemente transitan de fases estables (en donde las alternativas de decisión son claras, apromblemáticas

y toman la forma de rutinas casi mecánicas) a fases inestables (en donde las alternativas de decisión no están del todo delimitadas y la incertidumbre es mayor). La incorporación de estas fases descansa en el segundo supuesto epistemológico de este modelo, la racionalidad limitada. La incapacidad de conocer y controlar las consecuencias de cada alternativa, como lo había señalado inicialmente Herbert Simon, conduce a la discontinuidad de las decisiones, generando fases de inestabilidad al interior de la organización.

Dichas fases de inestabilidad se agudizan con el tercer elemento de este modelo analítico, me refiero a las variables presentes en el entorno organizacional. Como lo señalan las teorías revisadas en el capítulo anterior, las organizaciones no son sistemas cerrados, sino sistemas abiertos a las perturbaciones de su entorno organizacional. Las variables del entorno pueden producir irritaciones que generen incertidumbre, amplíen las alternativas de decisión y propicien las fases de inestabilidad de los procesos. La incorporación de estas variables obedece al tercer supuesto epistemológico de este modelo, me refiero a la incertidumbre del entorno. La información incompleta sobre las condiciones del entorno organizacional propicia que sus variables generen inestabilidad al interior del sistema.

Las posibilidades de que ocurra todo lo anterior no están abiertas en un horizonte ilimitado. Lo que distingue a una organización de otros sistemas son los criterios de sus decisiones. Con esto introduzco el cuarto y último elemento básico de mi modelo analítico, me refiero a los parámetros dentro de los cuales se toman las decisiones organizaciones, saber: los programas, roles y jerarquías. Los programas de decisión son los “criterios de rectitud objetual de las decisiones” (Luhmann, 2010:300). Esto es, sirven para definir y evaluar las decisiones al interior de una organización. Los roles organizacionales, por su parte, se

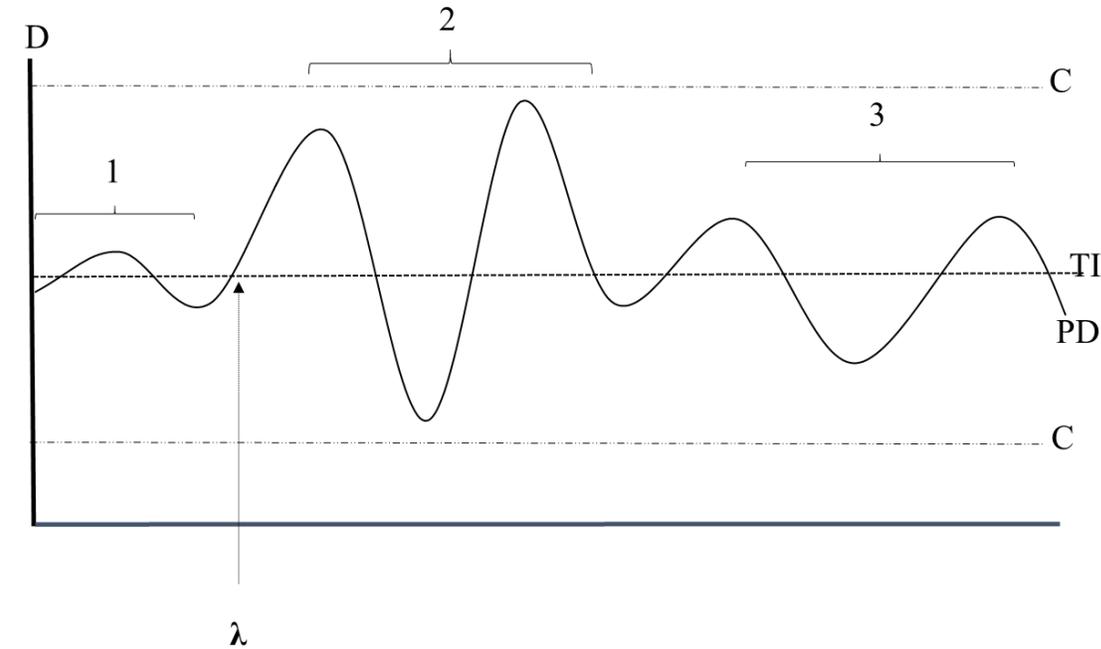
refieren a un conjunto de expectativas atribuidas al personal y predefinidas por la organización. Los roles son premisas de las decisiones durante los procesos organizacionales y son, al mismo tiempo, una condición para el acoplamiento de la organización con las condiciones de su entorno. Mientras la categoría “persona” se refiere al acoplamiento entre conciencia individual y sistema social por medio del lenguaje (Guerra Blanco, 2012), el “rol” se refiere a las expectativas de la organización sobre el desempeño de su personal, a fin de que éste resulte funcional para la ejecución de sus procesos internos. Finalmente, las jerarquías se refieren a las competencias para la toma de decisiones en función del cargo. El término de jerarquía hace alusión a la diferenciación funcional al interior de organización; esto es, no todos pueden decidir sobre todos los asuntos.

Siendo un elemento estructural de las organizaciones, los programas, roles y jerarquías tienen un rol funcional, que consiste en proporcionar criterios comunes a los miembros de la organización para la definición de los problemas, alternativas y soluciones de los procesos decisionales. En otras palabras, “definen y sostienen sus propios límites” (Arnold-Cathalifaud, 2008). Todas las decisiones generadas al interior del proceso decisional obedecen a uno o más de los criterios señalados. Ya sea que se decida en función de programas, roles o jerarquías, todas las decisiones son remitidas, en distintos grados, a cualquiera de estos parámetros. No hay decisiones organizacionales fuera de la organización.

Los elementos señalados constituyen la pieza primaria o núcleo básico del modelo analítico de este trabajo. En términos abstractos, estos elementos adquieren la forma del diagrama

1.2.

Diagrama 1.2 Elemento microscópico del proceso organizacional



D: Decisiones  
 $\lambda$ : Variables del entorno organizacional  
 TI: Trayectoria ideal del proceso  
 PD: Proceso decisonal  
 C: Criterios o parámetros decisinales: programas, roles y jerarquías  
 1, 2, 3: Fases del proceso de las decisiones

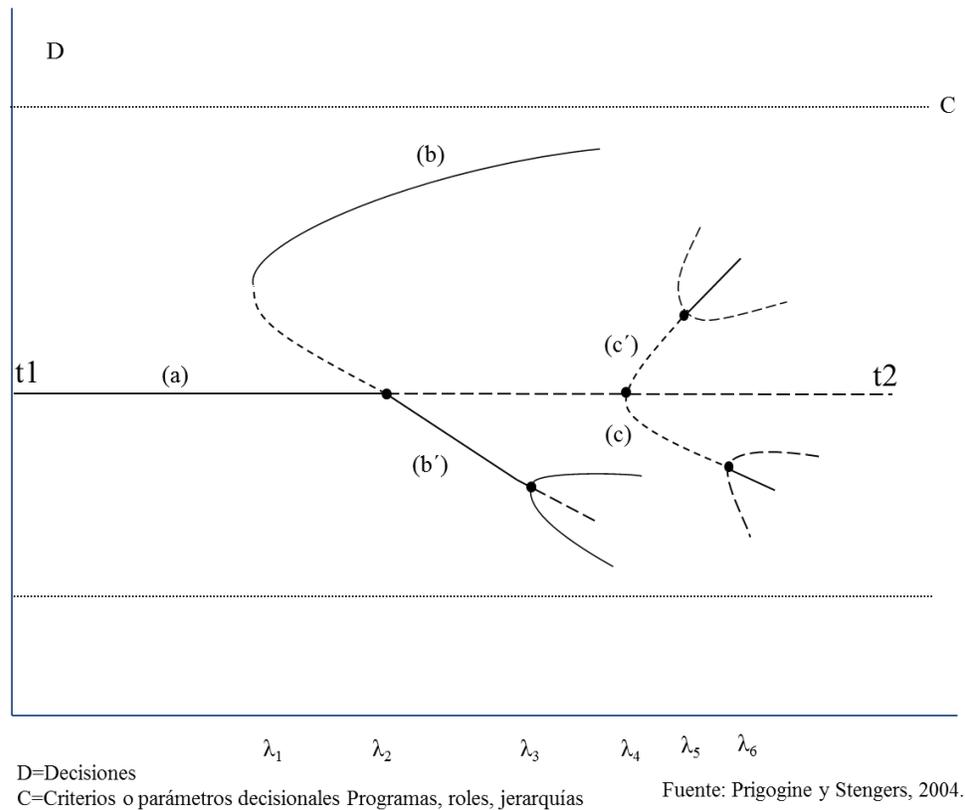
Fuente: Adaptación de García Jiménez, 2013.

Los puntos de las decisiones que se mueven hacia arriba o hacia abajo en el eje de la y, y a lo largo del eje de las x, se realizan al interior de los criterios organizacionales (programas, roles y jerarquías), esto no quiere decir que dichos programas sean inmutables, sino que establecen el horizonte del decidir organizacional. A lo largo del proceso, cada decisión puede apelar en mayor o menor grado a uno, dos o los tres criterios. En las fases de estabilidad, la distancia entre una decisión y otra con relación a los criterios es más corta; es decir, no son decisiones radicales que acudan al extremo de los límites organizacionales. Por el contrario, en las fases de inestabilidad las distancias entre decisiones son más grandes porque se flexibilizan los parámetros de las decisiones, rebasan los umbrales

previamente establecidos, y se extienden hacia posiciones extremas que le permiten a la organización responder a las perturbaciones presentadas por las variables del entorno organizacional ( $\lambda$ ). Por último, el tercer momento, o la tercera fase de estabilidad tiene una forma distinta a las dos fases anteriores debido a que el proceso no vuelve a ser el mismo una vez iniciado (supuesto de irreversibilidad del tiempo). La tercera es una fase de estabilidad que incorpora, en su forma, las decisiones precedentes y las alternativas excluidas.

Ahora bien, si compactamos el diagrama anterior y lo colocamos repetidamente desde un tiempo inicial ( $t1$ ) hasta un tiempo final ( $t2$ ), tendremos la imagen general de un proceso organizacional. Para el caso de nuestro objeto de estudio,  $t1$  sería el momento en el que ingresa una queja calificada como presunta violación a derechos humanos, y  $t2$  sería el momento en el que se acredita la violación o no violación a dichos derechos. La imagen de este proceso corresponde al siguiente diagrama.

Diagrama 1.3 Proceso organizacional



En este diagrama, la línea que va directamente de  $t1$  a  $t2$  representa todas las decisiones que van encaminadas al objetivo final del proceso; esto es, acreditar o no la violación a derechos humanos. De  $\lambda1$  a  $\lambda6$ , como lo hemos señalado, son las variables del entorno organizacional. Estas variables funcionan como catalizadoras que modifican el flujo (velocidad) y el curso (dirección) del proceso. Ello lo realizan generando bifurcaciones de alternativas ( $b$  o  $b'$ , y  $c$  o  $c'$ ). Cada punto a partir del cual se distinguen dichas alternativas es un punto de bifurcación, es decir, “un punto crítico a partir del cual se hace posible un nuevo estado” (Prigogine y Stengers, 2004:192). En este sentido, los puntos de bifurcación son puntos de inestabilidad en donde una perturbación, por pequeña que sea, es suficiente para modificar el régimen de funcionamiento de un sistema (Prigogine y Stengers,

2004:192).

Debido a que la organización debe responder a las perturbaciones de su entorno (necesidad) y debido al carácter contingente del decidir (azar), los procesos organizacionales generan numerosas decisiones adyacentes ( $b, b'$ ;  $c, c'$ ) que no van dirigidas de manera unívoca hacia la satisfacción de un solo objetivo. Los intercambios de la organización con su entorno producen numerosas transformaciones al interior del sistema (Prigogine y Stengers, 2004), transformaciones que adquieren la forma de decisiones que se alejan de una trayectoria lineal y se dirigen hacia destinos distintos a los previamente establecidos. En otros términos -como lo han señalado las teorías revisadas en el capítulo anterior- las organizaciones hacen muchas cosas que no guardan relación alguna con su objetivo último.

Ahora bien, que las decisiones adyacentes son producto de situaciones azarosas, eso no significa que sean arbitrarias. Todas las decisiones al interior de una organización son tomadas, evaluadas y comunicadas en el horizonte de criterios organizacionales definidos. Partiendo de este punto, si reunimos numerosas observaciones sobre las situaciones que generan esas decisiones, las alternativas que fueron excluidas y los criterios de selección, entonces podremos reconocer regularidades que permitan identificar, en términos empíricos, los puntos de acoplamiento estructural que se generan entre la organización y su entorno mediante dichas decisiones.

Para ello vale retomar la clásica distinción sociológica aclarada por Robert Merton (2013 [1949])<sup>34</sup> entre funciones manifiestas y funciones latentes. Las primeras van dirigidas a fines deseados, reconocibles y previamente establecidos, mientras las segundas no son buscadas, deseadas ni reconocibles pero contribuyen a la adaptación social.<sup>35</sup> De acuerdo con Merton, y como lo hemos señalado aquí, se suele poner atención en las funciones manifiestas; sin embargo, las distintas formas del orden social no podrían comprenderse sin las funciones latentes de sus sistemas.

Por ejemplo, las y los visitantes de la CDHDF gestionan citas en hospitales para los peticionarios, compran medicamentos para personas en reclusión, hacen trabajo de contención con los familiares de las víctimas, entablan negociaciones entre particulares o ayudan a los peticionarios a redactar solicitudes a las autoridades. Ninguna de estas decisiones se refiere a investigar presuntas violaciones a derechos humanos. Desde una perspectiva normativa, como lo son las teorías democráticas sobre la rendición de cuentas, esas decisiones adyacentes a la función de investigar presuntas violaciones a derechos humanos serían consideradas como irrelevantes o como indicadores de la disminución del rendimiento organizacional. Esta atribución a numerosas decisiones organizacionales, como ya se ha señalado, condujo a autores como Cohen, March y Olsen a conceptualizar a las

---

<sup>34</sup> Merton retoma la distinción entre funciones manifiestas y latentes de diversos autores como Francis Bacon, Sigmund Freud, George H. Mead, entre otros. Véase: Merton, 2013:136ss.

<sup>35</sup> De acuerdo con Merton, la inclusión de las funciones latentes en el análisis sociológico permite aclarar las conductas en apariencia irracionales; esto es, “el concepto de función latente amplía la atención del observador más allá de si la conducta consigue o no su finalidad confesada. Al pasar por alto provisionalmente esos propósitos explícitos, dirige la atención hacia otro campo de consecuencias” (Merton, 2013:140). En el mismo sentido, continúa Merton, el análisis de las funciones latentes dirige la atención de la investigación hacia áreas fructíferas teóricamente: “en la medida en que los sociólogos se limiten a estudiar funciones manifiestas, su investigación la fijan para ellos hombres prácticos de negocios (que sea un capitán de industria, un líder un sindicato o, posiblemente, un jefe navajo, es lo mismo de momento), y no los problemas teóricos que están en el núcleo de la disciplina” (Merton, 2013:141).

organizaciones como botes de basura en donde se depositan, de manera desordenada, problemas, alternativas y soluciones. Sin embargo, asumiendo un enfoque teórico sistémico (Luhmann y con más énfasis Prigogine) es posible tratar de comprender el rol funcional de dichas decisiones. En palabras de Merton “las deficiencias funcionales de la estructura oficial generan otra estructura (no oficial) para satisfacer necesidades existentes de manera algo más eficaz” (Merton, 2013:149).

La inclusión en el análisis de las funciones latentes de los sistemas sociales suele conducir a resultados paradójicos. Por ejemplo, los *Ombudsman* tienen el mandato (función manifiesta) de investigar casos por presuntas violaciones a derechos humanos; sin embargo, la mayoría de las decisiones que toman las y los visitadores no van destinadas a acreditar violaciones sino a solucionar los problemas inmediatos que aquejan a las y los peticionarios (función latente). Es aparente discrepancia se disuelve si se analizan ambas funciones como respuestas adaptativas del sistema a las condiciones de su entorno organizacional. En este sentido, las decisiones que se derivan de los puntos de bifurcación puedan ser comprendidas, en términos funcionales, como fuente de orden que en condiciones de desequilibrio, dota de coherencia y sentido al sistema organizacional en circunstancias históricamente situadas de su entorno organizacional.

## Capítulo 2. Marco metodológico

En el capítulo anterior expuse los principales enfoques teóricos en materia de toma de decisiones organizacionales. Al finalizar esta exposición, desarrollé el modelo analítico de esta tesis. En resumen, los aspectos más relevantes de dicho modelo son los siguientes. 1) Se asume una perspectiva sistémica basada en los supuestos de la complejidad, según los cuales las decisiones se toman: a) en condiciones de incertidumbre, b) bajo el ejercicio de una racionalidad limitada y c) ante la imposibilidad de volver a estado previo en el tiempo. 2) Los *Ombudsman* se conciben, grosso modo, como sistemas de organización que operan mediante decisiones para el establecimiento de sus propios límites. 3) Los procesos organizacionales se conceptúan como procesos de toma de decisiones que responden a las perturbaciones del ambiente en el marco de premisas para la toma de decisiones. En clave sistémica, el propósito de estos procesos es realizar las funciones adaptativas del sistema organizacional que garanticen, en última instancia, sus propias condiciones de pervivencia.

Tomando como base el modelo analítico de esta tesis, el objetivo general de esta investigación es analizar las decisiones que conducen a una organización, la CDHDF,<sup>36</sup> a

---

<sup>36</sup> Seleccioné a la CDHDF porque a diferencia de otros *Ombudsman*, la Comisión se ha destacado por su desempeño y por su estructura normativa (véanse los trabajos de Monsiváis y Brena, 2011; Human Rights Watch, 2008; Ackerman, 2007; Zavaleta, 2007; Monsiváis, 2007, y Santillán y Moloeznik, 2007). De acuerdo con Monsiváis y Brena, la CDHDF es el *Ombudsman* con el nivel más alto de “autonomía formal” y “desarrollo institucional” en México (Monsiváis y Brena, 2011). Según los autores, las “actuaciones que ha tenido la CDHDF (2001-2009) son ilustrativas de las contribuciones que puede hacer un *Ombudsman* a la deliberación pública y al Estado de derecho” (Monsiváis y Brena, 2011:477). Asimismo, en otro momento Monsiváis ha evaluado a la CDHDF como una institución sobresaliente, innovadora y paradigmática (Monsiváis, 2007:11). Desde su surgimiento, la CDHDF ha aumentado considerablemente el número de sus áreas internas, personal y presupuesto. Ya sea que se le evalúe de acuerdo con criterios normativos de Naciones Unidas o bien que se le observe en comparación con su estructura formal inicial hace 20 años, la CDHDF es una organización que resalta por la constitución de su estructura formal. Tomando esto en consideración cabría preguntarse ¿cómo funciona una organización que se precia de ser “paradigmática” en la defensa de los derechos humanos?

tomar una resolución en materia de derechos humanos. Con miras a ese objetivo, la metodología de este trabajo se guía por tres preguntas centrales de investigación:

- ¿Cómo se explican los procesos de toma de decisiones en los casos identificados como “presuntas violaciones a derechos humanos” al interior de una organización?,
- ¿bajo qué criterios organizacionales y en qué condiciones se decide acreditar una violación a derechos humanos?, y
- ¿cuáles son las funciones que realiza una organización de derechos humanos mediante sus procesos de toma de decisiones?

En el marco de los supuestos establecidos en el modelo analítico, la hipótesis general de este trabajo establece que las decisiones del *Ombudsman* son respuestas adaptativas del sistema a los problemas que surgen durante los procesos organizacionales; específicamente, a los distintos grados de politicidad y complejidad presentes en los casos por presuntas violaciones a derechos humanos. Es decir, a grandes rasgos, se está señalando que las decisiones en materia de derechos humanos no son el efecto mecánico de la interpretación de unos hechos de acuerdo con postulados jurídico-normativos de derechos humanos sino que son una consecuencia de las respuestas que va generando la organización a las perturbaciones de su entorno organizacional.

La estrategia metodológica que se desarrollará en este capítulo tiene el propósito de observar la multiplicidad de decisiones que se toman en los casos de presuntas violaciones

a derechos humanos desde que se registra una denuncia o queja ( $t1$ ) hasta que se decide la conclusión y cierre del caso ( $t2$ ). Se trata de conocer, en los términos descritos en el modelo analítico, los procesos de toma de decisiones del *Ombudsman*, sus criterios organizacionales para acreditar violaciones a derechos humanos y las funciones que realiza allende su mandato constitucional.

Antes de iniciar la exposición de las hipótesis específicas cabe aclarar el tipo de relación que pretendo establecer entre componentes del modelo. En principio, la relación conceptual que aquí se establezca no busca ser interpretada como una determinación causal simple. No estoy suponiendo que haya una relación de causalidad unívoca entre las variables independientes -politicidad y complejidad- y las decisiones durante los procesos decisionales. Considerando el diagrama de bifurcación del modelo analítico, las hipótesis que se plantearán *buscan explicar en términos estocásticos las decisiones (D) que se generan desde un momento inicial ( $t1$ ) hasta un momento final ( $t2$ ) a partir las variables del entorno organizacional ( $\lambda$ ), aquí llamadas politicidad y complejidad, en el marco de los parámetros organizacionales para la toma de decisiones (C) bajo los supuestos de irreversibilidad, incertidumbre y racionalidad limitada*. En este sentido, cuando hablo de explicar las decisiones me refiero a dar cuenta de relaciones probables entre los elementos del modelo y no de relaciones determinadas entre *explanandum* y *explanans*.

De este modo, el diseño de esta investigación no intentaría responder a la pregunta ¿Cuáles son las decisiones generadas por la politicidad y la complejidad?, propia de un modelo legalista, sino ¿Qué explicaciones subyacen a las decisiones generadas en casos con distintos grados de politicidad y complejidad? Según mis hipótesis, en los casos de

presuntas violaciones a derechos humanos que se encuentren muy complejos y politizados los procesos decisionales sufrirán más alteraciones y los procesos tenderán a dirigirse hacia la acreditación de violaciones, mientras que en los casos menos complejos y menos politizados los procesos decisionales se mantendrán más estables y tenderán a dirigirse hacia la no acreditación de violaciones. Como derivación de todo lo anterior, se espera hacer una exploración hipotética de las funciones que realiza la organización allende su mandato constitucional.

## **2.1 Variables, premisas e hipótesis de trabajo**

Desde una perspectiva normativa sobre el funcionamiento de los *Ombudsman*, la decisión de acreditar violaciones a derechos humanos descansaría en la investigación y análisis de los hechos de acuerdo con parámetros normativos internacionales. No obstante, desde una perspectiva organizacional el problema es mucho más elaborado debido a los supuestos de irreversibilidad, racionalidad limitada e incertidumbre que acompañan el proceso decisional.

En las dos secciones que siguen trataré de conceptualizar los procesos de toma de decisiones relativos a las violaciones de derechos humanos como una respuesta a los intereses particulares de los participantes implicados en el proceso, por un lado; y como una respuesta a los problemas percibidos, que derivan del contenido de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, por otro lado. El primer aspecto se refiere a la politicidad de los procesos decisionales y el segundo se refiere a la complejidad de los mismos.

### 2.1.1 La *politicidad* de las violaciones a derechos humanos

En el campo de los derechos humanos, las investigaciones empíricas dedicadas al estudio de los *Ombudsman* que se han citado aquí 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. Sin embargo, las teorías organizacionales que se han revisado en este trabajo rechazan este punto de partida para el análisis organizacional pues consideran que las organizaciones deben ser vistas como sistemas complejos compuestos de distintos intereses que emergen, se sobreponen o se emplazan durante los procesos organizacionales. En este sentido, los *Ombudsman* no serían vistos como “organismos defensores de derechos humanos”, sino como sistemas que intentan resolver problemas y decidir 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. Ahí radica la relevancia de estudiar la influencia de los conflictos de interés en los procesos decisionales de los *Ombudsman*.<sup>37</sup>

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

---

<sup>37</sup> A esta tarea se han abocado los estudios organizacionales desde hace casi un siglo. Un trabajo seminal al respecto es el de Robert Michels (1969 [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 de Cyert y March (1963), Salanick y Pfeffer (1974). y Mintzberg, Raisinghani y Théorêt (1976).

procesos organizacionales porque esto les supone un beneficio en algún sentido.<sup>38</sup> 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 (Hickson, 1986:56). Todas estas fuentes se pueden resumir en la cuestión de quién es la instancia legítima para decidir sobre el asunto en disputa.

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 perjudicadas y a una gran cantidad de autoridades implicadas. Por otro lado, aunque un caso involucre sólo a una persona peticionaria, 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 decisonal 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,

---

<sup>38</sup> Una buena síntesis de los textos clásicos que abordan el tema de la política en el decidir organizacional se encuentra en: Shafritz, Jay M., J. Steven Ott, y Yong Suk Jang (2011).

organizaciones civiles, partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación.

Así, para el desarrollo de esta investigación, se considerará que un caso estará politizado si se cumplen las siguientes condiciones: i) participan en él actores políticos o sociales distintos a la tríada peticionario-defensor-autoridad; es decir, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés; ii) los peticionarios forman parte de una organización con fines específicos, y iii) el tema ha cobrado presencia en los medios de comunicación de circulación nacional. En caso contrario, un caso no estará politizado si: i) sólo participan una persona peticionaria, un defensor de derechos y una autoridad responsable; ii) la persona peticionaria no cuenta con el apoyo de ningún actor social o político, y iii) el caso no ha sido tematizado en ningún medio de comunicación.

La participación de actores sociales y políticos en un asunto derechos humanos implicaría, para el *Ombudsman*, una revisión de sus parámetros decisionales según los intereses en juego. La sola existencia del conflicto podría obligar al *Ombudsman* a ajustar los criterios de sus decisiones en función de la posición que guarda en medio de las tensiones entre los actores en disputa. Por ejemplo, Alejandro Monsiváis (2007) explica cómo dos organizaciones de derechos humanos, la CDHDF y la CNDH, hicieron uso de sus facultades legales y estructura institucional para justificar decisiones divergentes en torno a un asunto sumamente politizado en el Distrito Federal, la reforma al código penal que despenalizaban la interrupción del embarazo en el Distrito Federal hasta las 12 semanas de gestación.<sup>39</sup> De acuerdo con Monsiváis, las decisiones de ambas comisiones no se

---

<sup>39</sup> “En el Distrito Federal, la CDHDF recurrió a sus facultades legales para decidir si atendería o no la solicitud de un partido político [de interponer una controversia constitucional en contra de la reforma]. A

explicarían por su adecuación normativa a criterios normativos de derechos humanos, sino por la dinámica del conflicto: “los organismos públicos que tienen la responsabilidad legal de proteger los derechos humanos son agentes políticos relevantes en la medida en que tienen capacidades y recursos institucionales que les dan un poder relativo. Con ese poder, dependiendo de las circunstancias, pueden influir, de un modo o de otro, en el curso de los acontecimientos. Desde luego, en algunas ocasiones, el relativo poder con el que cuentan puede servir para fortalecer los derechos humanos y las condiciones institucionales que los hacen valer. En otras, dependiendo de las convicciones y las prioridades de quienes estén al frente, pueden servir también para alcanzar muy diversos fines.” (Monsiváis, 2007:106). En suma, más allá de su “responsabilidad legal”, las organizaciones evalúan sus decisiones en función de los conflictos políticos de los que forman parte.

En este punto resulta relevante considerar la cuestión del tiempo. Cuando un caso de derechos humanos se politiza se generan eventos en el entorno organizacional que siguen cursos paralelos a los procesos internos de la organización y que eventualmente, pueden detonar perturbaciones y significar amenazas para la organización. En estos momentos la organización, si busca dar una respuesta efectiva, debe hacer una valoración inmediata de la situación y valerse de determinados criterios organizacionales que quizás no habría considerado en caso de que el problema no se hubiera politizado. Es decir, suponemos que las premisas decisionales se modifican durante el curso de los procesos en función de la politicidad de los casos. De ahí la primera premisa de este trabajo.

---

pesar del disgusto panista [*del Partido Acción Nacional*], el órgano de conducción de la Comisión resolvió avalar la legislación adoptada y, por tanto, no impugnar su constitucionalidad. De la misma manera, tanto la PGR como la CNDH emplearon sus facultades legales y recursos institucionales —que no son pocos— para encabezar, al menos informalmente, una coalición en contra de la reforma aprobada en el Distrito Federal.” (Monsiváis, 2007: 105s).

Premisa 1. *La politicidad de las quejas de presuntas violaciones a derechos humanos modifica las decisiones del Ombudsman.*

En una sociedad descentralizada y diferenciada funcionalmente (Millán, 2008) 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 el año 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 sólo expediente (CDHDF, 2007:18). 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 decisional. 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”, (CDHDF, 2007:18). 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. De ahí se deriva la segunda premisa de este trabajo.

Premisa 2. *La politicidad de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos incrementa los costos de las decisiones del Ombudsman.*

En el caso del plantón de Reforma, 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.<sup>40</sup>

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 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 concluir el expediente por otras vías y atender otros casos, quizás más politizados. De lo anterior se deriva la primera hipótesis de este trabajo.

Hipótesis 1. *La decisión de determinar violaciones a derechos humanos es una respuesta del Ombudsman a la politicidad de los casos.*

De acuerdo con este planteamiento, la politicidad se observó y registró considerando las

---

<sup>40</sup> 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.

siguientes preguntas:

1. ¿El peticionario es una persona, un agregado de personas (p. ej., distintos vecinos) o una organización de la sociedad civil?
2. ¿Hay conflictos entre los grupos? ¿Cuáles son sus intereses?
3. ¿Cómo fue respondiendo la CDHDF ante los conflictos entre los grupos?
4. ¿Cómo es la relación entre la CDHDF y los grupos?
5. ¿La queja apareció en los medios de comunicación? ¿En cuántos y en qué fechas/momentos del proceso? ¿Cuál fue el tratamiento que los medios de comunicación le dieron al caso?
6. ¿Cómo afectó lo anterior el curso de la queja?
7. ¿En qué sentido los conflictos entre los grupos afectan la investigación realizada?
8. ¿Cómo se tomaron las decisiones internamente? ¿Cuáles otras formas de conclusión eran posibles?
9. ¿En qué momento se decidió la conclusión final de la queja? ¿En qué circunstancias y bajo qué consideraciones?
10. ¿Cuáles eran las formas alternas de atención y conclusión de las quejas?

La segunda variable que interviene en los procesos decisionales es la complejidad de los casos.

### **2.1.2 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 decisional; la complejidad indica la incertidumbre con relación a 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 decisional 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 (Luhmann, 2005:14). En el caso de los procesos decisionales, hablamos de que estos 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 (Simon, 1944); 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 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, las y 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”. 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 la 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. De este modo, el surgimiento de la complejidad implicaría que la organización modificara sus criterios de decisión; es decir, la base de la decisión ya no sería tratar de resolver un problema específico sino investigar un conjunto de hechos para delimitar el alcance de la responsabilidad de la autoridad en agravio de un peticionario.

Considerando lo anterior, la decisión de determinar violaciones o no violaciones a derechos humanos será una decisión compleja cuando cumpla las siguientes condiciones: i) no esté delimitado con claridad el problema inicial de la queja, ii) haya dos o más autoridades

identificadas como presuntas responsables, iii) no estén claras las alternativas ni su orden de preferencias, y iv) se requiera información de distintas raíces (fuentes de autoridad y de conocimientos técnicos).

Al igual que la politicidad, las premisas para la toma de decisiones varían a lo largo del tiempo en función de los eventos que van complejizando el problema. Los eventos del entorno organizacional siguen su propio curso al mismo tiempo que lo hacen los procesos internos de la organización. En este sentido, mientras el *Ombudsman* realiza gestiones para resolver un problema el peticionario puede fallecer, los familiares pueden desistirse de la queja, la autoridad puede renunciar, o incluso se pueden ir sumando agravios, por ejemplo, podría ocurrir que mientras un expediente de queja se mantiene abierto el peticionario es agredido por unos custodios de un centro de reclusión. Todos estos eventos son potenciales perturbaciones para la organización, obligándola a revisar sus criterios decisionales para adaptarse a las nuevas circunstancias del problema. De aquí resulta la tercera premisa de este trabajo.

*Premisa 3. La complejidad de las quejas de presuntas violaciones a derechos humanos modifica las decisiones del Ombudsman.*

Por otro lado, los ejemplos arriba señalados podrían convertirse en casos politizados. Un caso podría politizarse si la persona en reclusión fuera una figura pública, que cuenta con el apoyo de funcionarios internacionales o con organizaciones de la sociedad civil. Otro 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 (cfr. Hickson, et.al., 1986). La primera se refiere al carácter novedoso o inusual del caso y a la escasa experiencia previa que se tenga para su abordaje. La segunda se refiere a las consecuencias que de decisión. Algunas decisiones implican consecuencias radicales, serias, generalizadas o a largo plazo; o bien, pueden establecer precedentes para decisiones futuras (Hickson, et.al., 1986:27). 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, March, Cohen y Olsen (1972) señalan 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 partir de ahí se deriva la cuarta premisa de este trabajo.

*Premisa 4. La complejidad de las quejas de presuntas violaciones a derechos humanos incrementa los costos de las decisiones del Ombudsman.*

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 (me refiero al caso

hipotético de la persona que falleció en reclusión) si la CDHDF determina que no hubo violación a derechos humanos y si esta decisión se hace de conocimiento público, entonces la organización se expondría a una examinación escrupulosa de su proceso decisional por parte de actores del entorno organizacional como la 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.*

Con base en estos planteamientos, la complejidad se analizó siguiendo las siguientes preguntas:

¿El problema ha sido el mismo desde el inicio o ha cambiado? ¿Se han tenido problemas para identificar el conflicto central de la queja? ¿Cómo se calificó la queja?

¿Se cambió o no la calificación? ¿En qué sentido?

¿Cómo se definió la línea de investigación de la queja? ¿En qué momento y bajo qué criterios? ¿Se modificó la línea de investigación? ¿En qué dirección?

¿En qué momentos y de qué manera se definió el problema, sus límites, alcances, materia?

¿Se han enfrentado problemas similares antes?

¿Cuáles serían las consecuencias de acreditar la violación?

¿A qué fuentes de información se ha recurrido? ¿Se ha dificultado el tratamiento de la queja por falta de información más especializada [conocimiento experto]? ¿Cómo se resuelve este punto?

¿Cómo se delimita el alcance de las gestiones? ¿Cómo se justifica lo que se debe hacer en cada caso?

¿El caso descansa en un expediente único o es un acumulado de expedientes? ¿Cuántos expedientes componen el caso?

¿Cuántas autoridades son señaladas como presuntas responsables? ¿De qué dependencias?

Tanto la politicidad como la complejidad de los casos se observará mediante el análisis de expedientes y entrevistas semiestructuradas a los actores. Con el análisis de expedientes se pretende conocer las gestiones realizadas durante el proceso decisional, el número de autoridades implicadas y el desarrollo de las líneas de investigación. Con las entrevistas se desea conocer las dificultades y los retos que enfrentaron las y los visitantes durante el proceso decisional de las quejas. En lo particular, los ejes para ambos instrumentos son: a) problema: cómo se definió el problema inicial y cuáles fueron los cambios de la línea de investigación de los expedientes de queja. Cuáles problemas se resolvieron con gestión y cuáles con investigación; b) alternativas: cómo se delimitaron las alternativas, qué estrategias llevaron a cabo los visitantes para resolver el problema, qué criterios entraron en consideración para determinar el curso del proceso; c) solución: bajo qué consideraciones se determinó la decisión final de determinar la violación o no violación a derechos humanos.

Las hipótesis que se han señalado plantean que las decisiones en materia de derechos humanos deben ser comprendidas y explicadas de acuerdo con los obstáculos que enfrentan los decisores, la delimitación de los problemas, los criterios para la toma de decisiones, las alternativas que se exploran, las soluciones que se aplican, los fines explícitos que se buscan en cada caso y las consecuencias que tiene todo ello para definir las funciones de la organización. Es decir, las decisiones organizacionales deben ser analizadas considerando la manera mediante la cual los decisores enfrentan la contingencia de su entorno organizacional. Sólo abriendo el enfoque hacia esos aspectos menos transparentes del quehacer organizacional es posible comprender su sentido y función en contextos específicos.

### **2.1.3 Las funciones del *Ombudsman***

La investigación de hechos que se presumen violaciones a derechos humanos es la principal central de los *Ombudsman* en México. Sin embargo, en 2012 (último año del que se tiene registro) la principal causal de conclusión de los expedientes de queja fue por “haberse solucionado durante el trámite”. Este tipo de conclusión correspondió al 44.8% de las causales de conclusión. Sólo el 2.8% de las conclusiones fue mediante recomendación por haberse acreditado la violación a derechos humanos.<sup>41</sup> Cuando se concluye una queja por haberse solucionado durante el trámite se espera que se haya logrado resolver el problema que condujo a la persona peticionaria con el *Ombudsman* sin que eso signifique, necesariamente, que éste acreditó la responsabilidad de la autoridad en la comisión u omisión de un agravio.

---

<sup>41</sup> De acuerdo con su informe anual, el total de conclusiones fue de 13227, de las cuales 5930 fueron por haberse solucionado durante el trámite y 367 por Recomendación. CDHDF, 2013:293.

Partiendo de este hecho y considerando el planteamiento de Ronald Coase y Oliver Williamson sobre la necesidad de la empresa podría conjeturarse -en una perspectiva que intente reflexionar teóricamente sobre el papel del *Ombudsman*- que la CDHDF resulta necesaria para el orden social en su conjunto porque es menos costoso para el sistema político contar con un *Ombudsman* que contribuya a completar las tareas -o remediar las carencias- de las organizaciones de la administración pública en lugar de reparar o corregir su funcionamiento. Considerando estas valoraciones, sugiero la última hipótesis de este trabajo:

*Hipótesis 3. Las decisiones del Ombudsman que no van dirigidas a investigar presuntas violaciones a derechos humanos, desempeñan la función de resolver los problemas que derivan de otras organizaciones de la administración pública del Distrito Federal.*

Por problemas me refiero a las necesidades no resueltas que requieren atención para la continuidad de los procesos organizacionales. Ahora bien, en una perspectiva histórica, la necesidad de establecer mecanismos de regulación sobre derechos humanos obedece presiones internacionales (particularmente de la ONU) sobre los gobiernos nacionales. La existencia de los *Ombudsman* permite que dichos gobiernos obtengan credenciales como países democráticos sin tener que erradicar las raíces de las violaciones (p. ej. por ejemplo, es más fácil contar con un *Ombudsman* que tramiten la atención médica de las personas privadas de la libertad, que modificar el sistema penitenciario en México). Ello no excluye las críticas a los gobiernos, pero la eventual aceptación de las recomendaciones de los *Ombudsman* y la constante vinculación con ellas, ofrece la imagen de cooperación y

apertura en el tema de derechos humanos y, sobre todo, permite que el *Ombudsman* satisfaga las expectativas normativas asociadas a la idea de los derechos humanos.

La hipótesis sobre las funciones del *Ombudsman* ha sido planteada con el propósito de hacer una aproximación teórica sobre las funciones latentes de la CDHDF, que contribuya a reflexionar y problematizar las expectativas normativas del desempeño del *Ombudsman*. La realización de un estudio sobre las funciones latentes de la Comisión implicaría dirigir la atención hacia los puntos de acoplamiento del sistema organizacional con su entorno. En términos prácticos, eso significaría incluir a otras dependencias de la administración pública del Distrito Federal en mi análisis, tarea que va más allá del modelo analítico que aquí se propone y que, por tanto, excede mis posibilidades y propósitos. Pese a esta limitación, considero que es necesario abrir la oportunidad a la indagación de otras vertientes de investigación sobre los fines funcionales de la organización. Después de todo, esta tesis parte de una crítica al enfoque normativo en el estudio de los *Ombudsman*. En este sentido, la inclusión de la quinta hipótesis apunta a entablar puentes de comunicación con dicho enfoque.

## **2.2 El diseño de la investigación**

Hasta este momento de la tesis he tratado de aproximarme gradualmente a mi objeto de estudio en términos teóricos. Primero expuse los distintos enfoques teóricos sobre decisiones organizacionales, después construí el modelo analítico de la tesis y finalmente señalé las variables, premisas e hipótesis de trabajo. A lo largo de este recorrido he procurado desbrozar la estructura teórica que deberá soportar la exposición de los casos. El

siguiente paso en esta ruta es establecer los criterios metodológicos que fueron aplicados con el propósito de que el cuerpo de la tesis adquiriera validez y coherencia.

Bajo los criterios de un diseño de investigación experimental la persona investigadora manipula ciertas variables y observa sus efectos sobre otras con un amplio dominio de la situación, los tratamientos y las mediciones (Stanley y Campbell, 1991:9). En este tipo de diseño, los errores de inferencia deductiva se controlan mediante la selección aleatoria de los elementos de la muestra (Cortés, 2008:62). Ahora bien, ante la naturaleza aleatoria de los fenómenos sociales, la investigación social y, en este caso, la investigación cualitativa, debe generar formas de control que protejan la validez de sus estudios (García, 2011:93).

En efecto, en la investigación cualitativa y cuasi experimental (Stanley y Campbell, 1991) la selección de la muestra no suele ser aleatoria. A veces, incluso, es imposible que así sea. Además, el tamaño de la muestra suele ser sumamente reducido. Estos hechos implican tres retos metodológicos para los estudios cualitativos: a) generar validez interna; esto es, neutralizar explicaciones alternas, b) generar validez externa; es decir, abrir la posibilidad de generalizar los resultados más allá de los casos seleccionados y c) evitar sesgos en la selección de los casos (cfr. Cortés, 2008). A continuación expondré el diseño metodológico de esta investigación siguiendo cada uno de estos ejes.

### **2.2.1 Validez interna. Neutralizar explicaciones alternas**

Considerando la argumentación teórica de las secciones precedentes, el cumplimiento del objetivo de esta tesis implica, necesariamente, la acumulación de un registro exhaustivo de

la mayoría de las decisiones que toman las y los visitantes, desde que se registra una queja por presuntas violaciones a derechos humanos hasta la conclusión de la misma. Es decir, para generar explicaciones sobre las relaciones entre los componentes del modelo analítico que aquí se propone, resulta necesario llevar un registro detallado de todo lo que acontece desde que un visitador o visitadora decide cómo calificar una queja hasta el momento en que decide cómo concluirla, debiendo incluir en el diario de campo los datos sobre los criterios que se tomaron en cada decisión, en qué condiciones y con qué efectos. De tal suerte, el propósito de esta tesis implica observar “en tiempo real”, siempre que sea posible, la configuración de los procesos decisionales en toda su complejidad. El diseño de esta investigación, en congruencia con su objetivo, parte de un supuesto básico de la práctica antropológica y etnográfica según el cual la descripción detallada y minuciosa de un fenómeno social tiene un carácter potencialmente explicativo.

El recurso de hacer un trabajo de campo dirigido a describir exhaustivamente los procesos decisionales en cada caso se justifica, además, como un requisito de validez en tanto permite mayor control de los efectos de otros factores o “variables confusoras”. Es decir, ¿Se tomó la decisión de acreditar la violación porque los hechos lo ameritaban, porque el asunto estaba muy politizado o por ambas cosas? ¿La visitadora decidió comprar el medicamento del peticionario porque es muy generosa o porque es una premisa (en este caso, de roles organizacionales) para la conclusión del expediente? ¿La decisión de concluir el expediente de queja fue porque se resolvió el problema del peticionario o porque el investigador prefirió no investigar los hechos?

Para llegar a un punto en el que se tenga certeza en torno a preguntas como estas es

necesario acumular una gran cantidad de observaciones en un registro tan detallado, profundo y exhaustivo de los casos que sea posible rechazar explicaciones alternativas a las variables dependientes; en este caso, las decisiones organizacionales (véase: Cortes, 2008). En suma, la observación pormenorizada y reiterada -en distintos momentos y escenarios- de casos seleccionados intencionalmente a partir de la diversidad en sus variables independientes es un elemento fundamental del diseño de esta investigación.

Considerando lo anterior, decidí seleccionar casos de expedientes abiertos o en trámite pues ello me permitiría llevar un seguimiento puntual y detallado de las decisiones tomadas durante los procesos de investigación y tramitación de las quejas. Asimismo, deliberadamente decidí no realizar una selección de casos de acuerdo con la variables dependientes (violación / no violación) no sólo por los sesgos de selección (se me puede argumentar que pude haber hecho una selección de casos de acuerdo con la diversidad en las variables independientes y dependientes) sino por un problema de accesibilidad e insuficiencia de información. Los expedientes de queja en donde ya se acreditaron las violaciones a derechos humanos son expedientes concluidos, cuyos documentos internos no están clasificados como información pública. La única versión pública de dichos expedientes son los “acuerdos de conclusión” que sólo contienen explicaciones coherentes, hechas en retrospectiva, del proceso de las quejas. Mi intención central era conocer el trabajo cotidiano de las y los visitadores en cada caso analizado. El trabajo de archivo no sólo no era posible sino que me hubiera privado de la oportunidad de observar de manera directa la sucesión de acontecimientos favorables y adversos que constituyen el quehacer organizacional.

Por otro lado, se podría argumentar que hubiera sido posible obtener los datos de los expedientes cerrados mediante entrevistas. Sin embargo, en ellas es común que las personas ofrezcan versiones más o menos lógicas y racionales de sus actos. Así, implícitamente, le dan sentido a sus propias decisiones. Sin demeritar la relevancia de las entrevistas, decidí no centrarme en ellas porque corría el riesgo de obtener narrativas que ofrecieran una imagen más congruente de los procesos decisionales. Mi propósito, en cambio, siempre fue otro. Se trataba de conocer lo que Ilya Prigogine llama “energía disipada”. No me interesaba sólo la imagen pública, formal y acabada de las trayectorias decisionales, sino saber de las numerosas decisiones situadas en las proximidades de las trayectorias ideales. Considero que mediante estas decisiones adyacentes -con todo y el talante paradójico de esta afirmación- se puede explicar, en última instancia, las formas de pervivencia organizacional.

### **2.2.2 Validez externa. Generalización de resultados**

Las observaciones reiteradas y registradas exhaustivamente son un requisito para el control de variables confusoras, pero su replicación en distintos escenarios es un requisito para poder generalizar las conclusiones de un estudio. En esta idea, Fernando Cortés señala: “respecto a la posibilidad de generalizar los resultados de investigaciones cuya base empírica está conformada por un puñado de casos seleccionados intencionalmente [...] habría que proceder a repetir el análisis en otros contextos sociales, otros lapsos temporales, otros espacios geográficos” (Cortés, 2008:87). Pues bien, si se pretendiera aplicar el modelo que aquí se propone a otros *Ombudsman* locales en México, o incluso en otros países, veríamos que hay otras variables que pueden intervenir en la decisión de acreditar

violaciones o no violaciones de derechos humanos.

Las investigaciones empíricas basadas en supuestos normativos constantemente señalan que la falta de autonomía formal y una débil capacidad institucional<sup>42</sup> propician que los *Ombudsman* no investiguen o no denuncien violaciones a derechos humanos (Dodson y Jackson, 2004; Cardenas y Flibbert, 2005; Dodson, 2006; Zavaleta, 2007; Regalado y Moloeznik, 2007; Pegram, 2008). En esta tesitura, si el modelo analítico de esta tesis quisiera ensayarse 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

---

<sup>42</sup> La autonomía formal se entiende como la independencia del *Ombudsman* respecto de los poderes ejecutivo y judicial. Monsiváis y Brena delimitan el alcance de la autonomía formal en función de la definición jurídica del *Ombudsman* (centralizada, descentralizada o autónoma) y de los procedimientos para la selección del titular, del consejo y de los órganos de control. Por su parte, las capacidades institucionales se definen como los recursos normativos, presupuestarios y profesionales de los que goza el *Ombudsman* para el ejercicio de sus funciones, particularmente. (Cf. Monsiváis y Brena, 2011).

institucionales.<sup>43</sup> Aclarado este punto, veamos cómo se podría obtener la posibilidad de generalizar los resultados de esta tesis a todos los casos de la CDHDF. Dado que la CDHDF maneja cotidianamente numerosas quejas en temas sumamente disímiles (desde el derecho a la salud en reclusorios hasta el derecho a un medio ambiente sano) tomé la decisión de estudiar casos con distintos grados de politicidad y complejidad en dos escenarios completamente distintos: salud en reclusorios por un lado, y los llamados DESCAs (derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, por otro lado). Los criterios para seleccionar ambos escenarios se detallan a continuación.

La CDHDF tiene cinco áreas internas dedicadas a investigar quejas por presuntas violaciones a derechos humanos. Estas áreas son las visitadurías generales.<sup>44</sup> De enero de 2009 a diciembre de 2012, la recepción de quejas en cada una de las visitadurías fue como sigue.

<b>Tabla 2.1 Quejas tramitadas por visitaduría 2009-2012<sup>45</sup></b>	
<b>Visitaduría</b>	<b>Quejas</b>
Primera	8172
Segunda	12859
Tercera	7227
Cuarta	3070
Quinta <sup>46</sup>	1029
Total	32,357

Fuente: Solicitud de información, folio 3200000066014, respuesta del 7 de agosto de 2014.

<sup>43</sup> Me refiero nuevamente al trabajo de Monsiváis y Brena (2011), quienes elaboran un índice de desarrollo institucional de los *Ombudsmen* en México y colocan a la CDHDF como el *Ombudsman* con el nivel más alto de desarrollo institucional en el país.

<sup>44</sup> El número de personas que laboraban en cada visitaduría en julio de 2012 es el siguiente: primera, 39; segunda, 36; tercera, 36; cuarta, 25 y quinta 17. Solicitud de información 3200000040812, oficio no. OIP/469/12, exp. CDHDF/OIP/408/12.

<sup>45</sup> Utilizo 2009 como referencia porque ese año entró en vigor el Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la CDHDF, actualmente vigente.

<sup>46</sup> La Quinta Visitaduría entró en funciones a partir del 1 de febrero de 2012

Cada una de las visitadurías se enfoca en temas distintos de derechos humanos y trata con autoridades de distintos órdenes y niveles de gobierno. A continuación se presentan la distribución de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de acuerdo con los temas de las mismas y las autoridades presuntamente responsables.

<b>2.2 Temas y autoridades de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos</b>		
<b>Visitaduría</b>	<b>Temas</b>	<b>Autoridades</b>
Primera	Procuración de justicia y seguridad pública	Procuraduría General de Justicia y Secretaría de Seguridad Pública
Segunda	Administración de justicia, ejecución de penas y población en reclusión	Subsecretaría del Sistema Penitenciario, Secretaría de Salud (en reclusorios), Defensoría de Oficio y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
Tercera	Seguridad humana, derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.	Secretaría de Salud, delegaciones y “demás entes públicos del Distrito Federal”
Cuarta	Colectivos o personas en situación de riesgo, discriminación o vulnerabilidad y violaciones graves a derechos humanos.	<i>No se mencionan</i>
Quinta	Materia laboral.	Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Procuraduría en la Defensa del Trabajo.

Fuente: Solicitud de información pública, folio 3200000011513, respuesta del 6 de marzo de 2013.

Dado que cada visitaduría atiende temas distintos de derechos humanos, una situación deseable sería seleccionar distintos casos para cada una de las visitadurías. De este modo podríamos ver cómo se comportan las variables en todos los temas posibles de derechos humanos que atiende la CDHDF. Sin embargo, las limitaciones temporales y materiales para la realización de esta tesis me impiden hacer esta selección. Por este motivo, seleccioné aquellas visitadurías que abordan los temas de derechos humanos más disímiles. Esto me permitirá identificar regularidades y diferencias en la toma de decisiones a fin de comprender y explicar, con mayor precisión, los efectos de la complejidad y la politicidad en las decisiones de la CDHDF.

En primer lugar elegí estudiar a la segunda visitaduría por ser el área de más fácil acceso<sup>47</sup> y porque aborda un tema muy particular en materia de derechos humanos: los derechos de las personas privadas de la libertad, esto 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. En segundo lugar decidí excluir 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 quedan la tercera y la cuarta, 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. Esto se puede apreciar en la siguiente tabla.

---

<sup>47</sup> Más adelante explicaré cómo fue mi proceso de inmersión en el campo.

<b>Tabla 2.3 Diferencias temáticas de las quejas entre la Segunda y Tercera Visitaduría</b>	
<b>Segunda Visitaduría</b>	
<b>Casos específicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Hostigamiento, amenazas lesiones atribuidas al personal de seguridad y custodia de cualquier centro de reclusión.</li> <li>-Amenazas, extorsiones, agresiones físicas, castigos entre internos e internas.</li> <li>-Cancelaciones, suspensiones de la visita familiar a internos.</li> <li>-Homicidios o decesos de internos al interior de los centros de reclusión.</li> <li>-Salud en los centros de reclusión.</li> <li>-Internos que pertenezcan a un grupo vulnerable.</li> <li>-Situaciones irregulares del debido proceso</li> <li>-Omisión, dilación a otorgar beneficios de preliberación o libertad anticipada.</li> <li>-Contra actos atribuidos a la Defensoría de Oficio del Distrito Federal</li> </ul>
<b>Autoridades</b>	<p>Secretaría de Gobierno.  Subsecretaría de Gobierno.  Dirección General de Gobierno.  Dirección General de Prevención y Readaptación Social.  Dirección de Ejecución de Sanciones Penales.  Secretaría de Salud en Reclusorios.  Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.  Defensoría de Oficio del Distrito Federal.</p>
<b>Tercera Visitaduría</b>	
<b>Casos específicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Contaminación y daños o afectaciones al medio ambiente.</li> <li>-Escasez de agua, cobros excesivos por el consumo de agua, restricción del servicio hidráulico.</li> <li>-Cobros indebidos del impuesto predial.</li> <li>-Obras públicas, construcción.</li> <li>-Transporte (movilidad, vialidad, deficiente, accidentes)</li> <li>-Salud en centros hospitalarios</li> <li>-Vivienda en el Distrito Federal.</li> <li>-Mercados públicos, diferencias entre locatarios, derechos de petición, malos olores y fauna nociva.</li> <li>-Expropiaciones.</li> <li>-Riesgos, amenazas y cambios repentinos (seguridad humana).</li> </ul>
<b>Autoridades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-16 oficinas de la administración centralizada. Desarrollo Urbano y Vivienda, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Obras y Servicios, Desarrollo Social, Finanzas, Transportes y Vialidad, Turismo, Cultura, Oficialía Mayor, Contraloría General, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Protección Civil, Trabajo y Fomento al Empleo, Educación, Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.</li> <li>-Subsecretaría de programas metropolitanos (Proyectos estratégicos y enlace gubernamental, programas delegacionales y reordenamiento de la vía pública, Concentración política y atención social y ciudadana, asuntos agrarios).</li> <li>-5 organismos autónomos. Instituto de Acceso a la Información Pública, Instituto Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal Electoral, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.</li> <li>-Las 16 delegaciones territoriales.</li> <li>-3 Fideicomisos (Centro histórico de la ciudad de México, Mejoramiento de las vías de comunicación, Desarrollo Social).</li> <li>-3 organismos desconcentrados. Asistencia privada, Locatel, Asistencia e integración social.</li> <li>-15 organismos descentralizados. Bomberos, Educación media superior, juventud, deporte, mujeres, vivienda, Metrobus, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Procuraduría Social, DIF, Metro, Transportes eléctricos, Sistema de Aguas, RTP-</li> <li>-2 Paraestatales. Corporación Mexicana de Impresos y Servicios Metropolitanos.</li> </ul>
Fuente: Solicitud de información pública, folio 3200000011513, respuesta del 6 de marzo de 2013	

Como se puede observar en la tabla, 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-. Debido a que la segunda y la tercera visitaduría 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.

### **2.2.3 Selección de los casos**

El diseño de esta investigación busca acumular numerosos datos en varios casos de presuntas violaciones de derechos humanos, que tengan distintos grados de politicidad y complejidad, a fin de identificar regularidades que permitan explicar, en una perspectiva longitudinal, las relaciones entre las decisiones organizacionales y las variables de su entorno en el marco de parámetros decisionales. La selección de los casos, en este sentido, debe partir, en primer lugar, de un conocimiento adecuado sobre las distintas posibilidades de combinación de las variables independientes.

Partiendo de ese punto, en un primer momento establecí cuatro situaciones distintas:

Caso complejo (C1)

Caso no complejo (C2)

Caso politizado (P1)

Caso no politizado (P2)

Las combinaciones de estas situaciones me dieron por resultado cuatro tipos de casos.

<b>Tabla 2.4 Combinaciones posibles de las variables independientes</b>		
	P1	P2
C1	Caso complejo y politizado	Caso complejo y no politizado
C2	Caso no complejo y politizado	Caso no complejo y no politizado

Considerando estos criterios iniciales me di a la tarea de seleccionar casos en la segunda y tercera visitaduría que cumplieran con estos requisitos. Después de documentar los tres primeros casos de este estudio, se observó que la politicidad y la complejidad no eran variables dicotómicas, sino que había distintos grados de politicidad y complejidad al interior de cada caso.<sup>48</sup> Ante tal situación, decidí hacer una gradación de cada variable independiente con el propósito de obtener observaciones más detalladas de los efectos específicos de cada variable en la decisión de acreditar o descartar violaciones de derechos humanos.

---

<sup>48</sup> Observación hecha por Alejandro Monsiváis, Luis David Ramírez y Arturo Alvarado.

Con ese propósito, retomé la propuesta metodológica de Monsiváis y Brena (2011) y asigné valores a cada uno de los componentes de la politicidad:

- 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 en las hipótesis, ello se debe a que la presencia en medio 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 cuidado en sus decisiones. Para comparar los 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:<sup>49</sup>

$$P = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{4}$$

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

---

<sup>49</sup> Esta fórmula es una adaptación de Monsiváis y Brena, 2011.

organizadas, y que además 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 -y siguiendo la argumentación de la sección “variables, premisas e hipótesis”- 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:<sup>50</sup>

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

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

Considerando las combinaciones entre ambas variables tenemos una diversidad de 25 casos posibles de acuerdo con la siguiente matriz:

---

<sup>50</sup> La fórmula es adaptación de Monsiváis y Brena, 2011.

<b>Tabla 2.5 Número de casos posibles según las combinaciones de las variables independientes</b>						
Niveles de complejidad	1	Caso 21	Caso 22	Caso 23	Caso 24	Caso 25
	.75	Caso 16	Caso 17	Caso 18	Caso 19	Caso 20
	.50	Caso 11	Caso 12	Caso 13	Caso 14	Caso 15
	.25	Caso 6	Caso 7	Caso 8	Caso 9	Caso 10
	0	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4	Caso 5
		0	.25	.50	.75	1
Niveles de politicidad						

Esta matriz representa el universo de todos los casos posible. Al interior de ese universo se encuentran los ocho casos que estudié para este trabajo.

<b>Tabla 2.6 Casos seleccionados</b>						
Niveles de complejidad	1	<b>2.2 y 3.3</b>	<b>2.4</b>	<b>2.3</b>		<b>3.4</b>
	.75					
	.50			<b>3.2</b>		
	.25					
	0	<b>2.1 y 3.1</b>				
		0	.25	.50	.75	1
Niveles de politicidad						
Los casos que inician con el número 2 corresponden a la segunda visitaduría y, desde luego, los que inician con el número 3 corresponden a la tercera.						

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), cuento además con 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 espero contar con un nivel mínimo de variabilidad como para evitar que los vasos seleccionados vayan dirigidos intencionalmente a la comprobación de las hipótesis.<sup>51</sup> Además, como se verá más adelante, el registro de observaciones durante el trabajo de campo no se limitó a los ocho casos seleccionados, sino al quehacer cotidiano de las y los visitantes, lo cual me permitió dimensionar y ajustar el análisis de las decisiones específicas tomadas en cada caso.

Además de evitar los sesgos de selección, es necesario observar la historia de los acontecimientos ocurridos entre las mediciones, por un lado, y la maduración de los participantes a lo largo del tiempo, por otro lado (Stanley y Campbell, 1991:17). Por ejemplo, en algunos de los casos seleccionados tuve la oportunidad de hacer un seguimiento desde  $t1$  hasta  $t2$ . En otros, en cambio, sólo puede hacer una revisión de los expedientes y entrevistas a los decisores. Además, las decisiones de las y los visitantes pueden variar en distintos momentos. Por ejemplo, no es lo mismo atender un caso al cierre de cada mes, cuando el personal debe rendir cuentas de los expedientes concluidos, que al inicio de cada mes cuando las presiones son menores. Hay numerosos factores del entorno inmediato del personal y de sus propias circunstancias individuales que intervienen en sus

---

<sup>51</sup> 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 se trata, en última instancia, es de contar con criterios mínimos que permitan la comparación entre casos a la espera de encontrar resultados distintos entre ellos según nuestras propias hipótesis.

decisiones durante la investigación y tramitación de las quejas.

Otras fuentes de control se refieren a la instrumentación y la administración de los registros. Por ejemplo, aunque se observen los mismos hechos, no es idéntico el registro del diario de campo el primer día de inmersión en la organización que después de varios meses de estar observando la toma de decisiones o incluso participando en ellas. Para comprender el alcance de todos estos factores y sus formas de control haré a continuación una descripción detallada de las condiciones del trabajo de campo. El objetivo de la siguiente sección es dar a conocer mi proceso de inmersión en el campo y rendir cuentas sobre qué se consiguió y qué no con el trabajo de campo.

### **2.3 Inmersión en la CDHDF**

Conocí a funcionarios de la segunda y tercera visitaduría, y de otras áreas de la CDHDF, cuando trabajé en esta Comisión como Jefa de Departamento de Metodologías de Investigación (2007-2009) y como Subdirectora de Investigación (2009-2010) en el área que ahora recibe el nombre de Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (antes Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional). Mi labor consistía en la elaboración de informes especiales de la Comisión sobre “la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal”. En ese entonces, tuve la oportunidad de entablar amistad con distintas visitadoras y visitadores, entre quienes se encontraban dos directores de área de la segunda y tercera visitaduría.

En septiembre de 2010, una vez que había ingresado al programa de doctorado (y a

propósito de un curso de etnografía) retomé el contacto con el director de área de la segunda visitaduría,<sup>52</sup> a quien le conté mi intención de conocer el trabajo que hacía la visitaduría. Mi interés inicial era saber cómo se construía la categoría de “víctima” de violaciones a derechos humanos. Durante mi labor como funcionaria, usábamos recurrentemente la palabra víctima en los informes especiales y en el resto de los documentos que nos solicitaban. En ellos nos referíamos a la Comisión como un organismo que defendía y protegía a las “víctimas de las violaciones a derechos humanos”. Dado que la labor de defensa de las “víctimas” recaía sustancialmente en las visitadurías, me interesaba conocer su trabajo para saber cómo se construía socialmente la categoría de “víctima de violaciones a derechos humanos”. En ese momento justificaba mi interés únicamente en la sospecha de que dicha construcción no consistían en aplicar mecánicamente la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos.

Con esa inquietud primaria, el 5 y 8 de octubre de 2010 acompañé al director de área de la segunda visitaduría, y a su equipo de trabajo, al Reclusorio Preventivo Varonil Norte (RPVN) y al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente (RPVO). Esa fue la primera vez que estuve en contacto directo con la labor de la segunda visitaduría. Al presentar mi diario de campo en el curso de etnografía, mi profesor, Pablo Semán, y mis compañeros del curso, me hicieron dos observaciones. La primera era que las personas en reclusión, de acuerdo mi registro, no se asumían ni se percibían a sí mismas como víctimas. La segunda observación era que la acreditación de violaciones a derechos humanos no parecía ser la labor principal del personal de la visitaduría. Ambos comentarios fueron fundamentales para ir

---

<sup>52</sup> Opté por iniciar por la segunda visitaduría, y no por cualquier otra porque estaba particularmente interesada en el tema de reclusorios y porque tenía más confianza con su director de área que con cualquier otro funcionario. En ese momento no sabía que sólo iba a seleccionar dos áreas.

modificando mi pregunta de investigación. La cuestión era ¿Si las personas no se asumen como víctimas entonces qué esperan de una comisión de derechos humanos?, y, en términos burdos ¿Si la labor central de las visitadurías no es la acreditación de violaciones entonces qué es lo que hacen y para qué sirve aquello que hacen? Puesto que mi interés de investigación estaba centrado en el funcionamiento organizacional, el planteamiento general de la tesis se fue definiendo en función de la segunda pregunta.

#### **2.4 Observación participante**

Al iniciar el cuarto semestre del programa de doctorado (en enero de 2012) debíamos comenzar oficialmente a recabar información de campo. En ese momento me volví a poner en contacto con el director de área de la segunda visitaduría, a quién le conté mi intención formal de conocer el trabajo de las y los visitadores. Entonces le ofrecí mi ayuda como asistente de su equipo. Mi objetivo, como ya lo he señalado, era conocer el proceso de investigación y tramitación de las quejas en toda su complejidad. Para lograrlo, era necesario que estuviera al lado del personal durante sus jornadas de trabajo a lo largo de varias semanas continuas. El director de área no sólo aceptó mi solicitud, sino que me dio amplias facilidades para acceder a la información que requiriese. Entre ellas, obtuve una credencial provisional para ingresar a los reclusorios durante las diligencias llevadas a cabo por el personal y tuve acceso, además, a los expedientes de queja.

En un inicio, la indicación del director de área era que auxiliara a una visitadora, Guadalupe Arenas,<sup>53</sup> quien llevaba muchos años atendiendo quejas de reclusorios. Se trataba de una visitadora con más de cinco años de trabajo en la CDHDF. Sin embargo, el primer día que inicié el trabajo de campo, el 23 de enero de 2012, ella había acudido a una diligencia. A fin de aprovechar mi estancia en la Comisión, el director de área me indicó que le ayudara a una visitadora adjunta de nuevo ingreso en la Comisión, de nombre Camila, una joven abogada de 25 años, egresada de la facultad de derecho de la UNAM, y quien llevaba menos de un año trabajando en la Comisión. Posteriormente me incorporaría como auxiliar de Guadalupe. Tan pronto pude hacer contacto con ella, le comenté lo que había hablado con el director área y que me gustaría ayudarla en su trabajo. De manera implícita, Guadalupe esquivó mi ofrecimiento. Entonces tomé la decisión de seguir auxiliando a Camila hasta que Guadalupe me aceptara como su asistente. Ello nunca ocurrió. Las primeras ocho semanas del trabajo de campo estuve al lado de Camila, haciendo las funciones de una prestadora de servicio de social.

Con el propósito de ilustrar cómo realicé la observación participante, me permito citar a enseguida un fragmento de mi diario de campo. “Mi primera encomienda fue calificar una queja. Camila me explicó cómo hacerlo, me dio el Catálogo para la calificación de presuntas violaciones a derechos humanos [CDHDF, 2008b] y me pidió que identificara, en la narración inicial de los hechos de queja, los derechos presuntamente violados de acuerdo con el Catálogo. Una labor que normalmente le toma a las y los visitadores no más de cinco minutos, a mí me llevó aproximadamente una hora. La calificación que hice fue sumamente

---

<sup>53</sup> Todos los nombres personales incluidos en este trabajo fueron cambiados. Párrafos más adelante haré una aclaración sobre la confidencialidad de los casos.

exhaustiva. Se trataba del caso de un interno del RPVO que había sido golpeado por otros internos y a quien le negaban atención y medicamento en la unidad médica del reclusorio. Considerando los hechos, la calificación que hice abarcó la presunta violación a una vida libre de violencia, a los derechos de las personas privadas de la libertad, a la integridad personal y a la salud. Dentro del derecho a la salud, incluí la negativa de atención médica, la negativa a proporcionar medicamento y la negativa -más general- a proporcionar los servicios de salud. Además, agregué negligencia y responsabilidad médica. Cuando Camila leyó mi calificación, me indicó, pacientemente, que sólo dejara la presunta violación al derecho a la salud en la modalidad de negativa de atención médica y negativa de medicamento. Me explicó que si se incluían todos los demás derechos entonces habría que investigarlos todos y que la queja, así, tardaría mucho en concluirse. Por esa razón tenía que enfocarme en la problemática central que, a su juicio, era la atención médica. En mi opinión, siendo una comisión de derechos humanos, cuya función central era la investigación de presuntas violaciones, la calificación de las quejas debía ser exhaustiva para llegar-al-fondo-de-los hechos. Sin embargo, los criterios de Camila eran otros, se trata de facilitar la integración del expediente de queja” (diario de campo, segunda visitaduría, 23 de enero de 2012).

La continuación del trabajo de campo siguió la misma tónica. Camila me daba alguna indicación; por ejemplo, redactar un oficio de solicitud de información, transcribir actas circunstanciadas de entrevistas con los peticionarios, organizar expedientes u ordenar correspondencia. En la medida en que yo adquiría más experiencia, me fue solicitando cosas un poco más sofisticadas, como redactar solicitudes de medidas precautorias y elaborar acuerdos de conclusión. Cada una de mis tareas era revisada cuidadosamente por

Camila, quien me hacía correcciones explicando sus motivos.

Además de auxiliar a Camila en sus labores, registré por escrito las actividades cotidianas de las y los visitantes en torno a los casos que tramitaban, las gestiones que realizaban, los problemas que percibían, las alternativas que consideraban, las soluciones que aplicaban, y las consecuencias de las mismas. Constantemente les preguntaba por qué tomaban una decisión y no otra, qué alternativas estaban contemplado, qué problemas identificaban y qué soluciones consideraban que eran las más adecuadas. En ese momento noté, nuevamente, que la mayoría de las actividades que realizaban no se trataban de investigar presuntas violaciones a derechos humanos, sino de hacer gestiones para resolver los problemas de las personas que atendían. Problemas relativos a deficiencias en la administración pública. Éste era un aspecto del trabajo cotidiano de las y los visitantes que se repetiría en la tercera visitaduría. En el registro de mi diario de campo se encontraban detalladas numerosas actividades que no guardaban relación alguna con la investigación de violaciones, sino con la solución de los problemas de las personas peticionarias en otras dependencias de la administración pública del Distrito Federal. Ese registro me permitió darle sentido, con posterioridad, a las propuestas sistémicas de Niklas Luhmann e Ilya Prigogine, es decir, aquellas decisiones que no guardaban relación con el objetivo explícito de la organización acaso podían ser interpretadas como “energía” que se disipa en las proximidades de una trayectoria ideal dentro de un horizonte de parámetros específicos para la toma de decisiones.

Después de seis semanas de estar trabajando como ayudante en la segunda visitaduría, y una vez que había acumulado suficiente conocimiento sobre sus procesos internos, solicité

mi cambio a la tercera visitaduría a finales de febrero de 2012. Por mi experiencia de campo en la Comisión sabía que en la tercera visitaduría se trataban temas completamente distintos a los abordados en la segunda. Mientras en ésta se especializaban en reclusorios, en la tercera abordaban una diversidad de temas relativos al resto de las dependencias de gobierno del Distrito Federal. “Todo lo que no 'cabe' en el resto de las áreas nos lo mandan a nosotros” me dijeron en reiteradas ocasiones las y los visitantes de esta área. Ahí, el trabajo de campo fue un poco distinto a la experiencia en la segunda visitaduría.

A diferencia de la segunda, en la tercera visitaduría no se asignan ayudantes ni prestadores de servicio social de manera individual a las y los visitantes adjuntos, sino que los asistentes reciben indicaciones de los subdirectores o directores de área. El director de área de la tercera, quien era amigo mío, me comentó que tenían una lista de más de 10 recomendaciones para ser emitidas. Según su dicho, era necesario terminar de elaborar las recomendaciones porque las y los peticionarios presionaban constantemente a la Comisión para que estas fueran emitidas. Así, desde finales de febrero y durante el mes de marzo de 2012 estuve la mayor parte del tiempo ordenando cronológicamente los hechos de varios expedientes que debían concluirse por recomendación. De este modo, documenté los hechos del caso Arena Ciudad de México (caso 3.4 en esta tesis). Si bien la mayor parte del tiempo estuve sentada en un cubículo leyendo los expedientes de queja y organizando los hechos cronológicamente, cada día salía de mi lugar para interactuar con el personal, principalmente con quienes hubieran estado a cargo de los casos que yo documentaba. Por otro lado, con la excepción de la redacción de recomendaciones, en ningún momento el personal me permitió ayudarme a redactar oficios, transcribir actas circunstanciadas, elaborar acuerdos de conclusión ni realizar ninguna de las actividades que solía hacer en la segunda

visitaduría (aun cuando me ofrecí a hacerlo en reiteradas ocasiones).<sup>54</sup> Sin embargo, siempre tuve acceso a los expedientes de queja que necesitaba.

Dado que me interesaba estar al lado de un visitador para ayudarlo con sus tareas y llevar un registro de sus actividades, le pedí al director de área que me permitiera, al menos, acompañar a algún visitador o visitadora a sus diligencias. Las diligencias son una excelente oportunidad para obtener información porque los trayectos en automóvil desde la comisión suelen ser sumamente largos (de una a dos horas).<sup>55</sup> Ese tiempo es magnífico para hacer preguntas y que ellos hablen sobre su trabajo en la Comisión y sobre los casos que atienden. Las diligencias son ideales para estas entrevistas porque mientras estamos adentro del auto el personal no tiene a dónde ir, no surgen llamadas urgentes de peticionarios ni llamados de sus jefes. Además, en el lugar de los hechos, se puede observar cómo interactúa el personal con las personas peticionarias, qué información solicitan, cómo van seleccionando información y delimitando los problemas de las quejas. Al finalizar una diligencia, en el trayecto de regreso a la Comisión, preguntaba al personal cuáles habían sido sus conclusiones de la diligencia y cómo se redefinía, a partir de ella, el curso de la queja. Todas estas actividades, en ambas visitadurías, hacían que yo pasara constantemente de una queja a otra; de un caso a otro; es decir, que observara cómo se realizaban distintas gestiones de distintos expedientes, con escasa o nula continuidad. Aunque ese registro discontinuo no se refería explícitamente a mis casos, me permitió obtener suficiente

---

<sup>54</sup> Supongo que no me permitieron apoyarles porque eso podría generar problemas entre ellos. Es decir, si en esa visitaduría era una decisión que las y los visitadores adjuntos no tenían ayudantes, ¿por qué yo iba a estar auxiliando a uno de ellos y a otros no? Por otro lado, en la tercera visitaduría llegué a oír lamentaciones del personal sobre el hecho de que los ayudantes estuvieran sólo haciendo recomendaciones en lugar de apoyar en la integración de los expedientes.

<sup>55</sup> Estos trayectos suelen hacerse en automóviles oficiales conducidos por choferes de la Comisión.

información para identificar con claridad las regularidades en la toma de decisiones. Así, y con tres de los ocho casos que necesitaba (2.2, 3.3 y 3.4) concluyó la primera fase del trabajo de campo el 23 de marzo de 2012.

En el sexto semestre del programa de doctorado (de enero a junio de 2013), teníamos la indicación de concluir el trabajo de campo. Para ese momento, yo necesitaba documentar los cinco casos que me faltaban. La segunda fase del trabajo de campo inició de nuevo en la segunda visitaduría el 10 de junio de 2013. En esa ocasión estuve auxiliando a Leslie, una visitadora de 30 años, egresada de la UNAM. En esta fase puse más énfasis en identificar los casos que necesitaba para garantizar la variabilidad en la politicidad y la complejidad. De esta manera, a la par que cumplía con mis labores de asistente, constantemente preguntaba a las y los visitantes si llevaban algún caso con tales y cuales características. La mayoría de los casos tenían el grado de politicidad y complejidad más bajo (esto ya lo había notado organizacionales de Bradford y Nutt, las decisiones más sencillas, más rutinarias y más comunes en las organizaciones son las menos complejas y menos politizadas), entonces tenía que preguntar a los directores de área o visitantes generales por casos con las características que yo estaba buscando. Los casos más difíciles de encontrar fueron aquellos sumamente politizados pero poco complejos. Esta dificultad, me obligó a dividir mi atención entre auxiliar a Leslie, seguir tomando nota de todo lo que observaba y escuchaba, y estar capturando los casos que requería para mi propio trabajo. Una vez que lograba identificar los casos que me interesaban, interrogaba particularmente al visitador o visitadora a cargo, los acompañaba en sus diligencias y, de ser posible, entrevistaba también a las autoridades y personas peticionarias para obtener información que enriqueciera mi trabajo.

El 1 de agosto de 2013 me pasé nuevamente a la tercera visitaduría. Ahí me concentré exclusivamente en documentar los casos que me faltaban y en acompañar al personal a sus diligencias. Para ello, el director de área me contactó con Javier P., un visitador de 35 años que llevaba 7 años trabajando en la Comisión, para que obtuviera la información de los casos que necesitaba. Javier P., me dio acceso libre a los expedientes de queja y contestó sin restricciones todas las preguntas que le hice sobre los mismos. El 6 de septiembre de 2013 terminé de documentar la información que necesitaba para mis ocho casos.

## **2.5 Grupos de discusión**

Con el objetivo de identificar, con mayor precisión, los criterios comunes para la toma de decisiones durante la atención de las quejas, realicé cuatro grupos de discusión,<sup>56</sup> dos en la segunda visitaduría (los días 18 y 19 de julio de 2013) y dos en la tercera (22 y 23 de agosto de 2013). Cada uno de ellos duró aproximadamente 90 minutos. El primero grupo estuvo conformado por las y los visitadores adjuntos que atienden quejas relativas a la integridad personal de las personas en reclusión; por ejemplo, ven quejas de amenazas, riñas, coacciones, etcétera. El segundo grupo estuvo integrado por el personal que atiende las quejas sobre cuestiones de salud. Al primero asistieron tres mujeres y cuatro hombres. Al segundo grupo acudieron cuatro mujeres y tres hombres.

Al momento de realizar ambos grupos ya tenía documentada toda la información de los cuatro casos de la segunda visitaduría. Por este motivo, en ambos grupos decidí exponer un

---

<sup>56</sup> La sugerencia de realizar grupos de discusión se la debo a Marco Estrada.

caso hipotético (basado en los hechos de los casos de 2.3 y 2.4) que sirviera para la discusión colectiva de las decisiones que tomarían durante el curso del mismo. Las preguntas para la discusión en los dos grupos fueron las mismas. Además de cuestionarlos sobre cómo procederían ante el caso, les hice preguntas generales sobre el alcance de sus decisiones y los límites a su trabajo. Las y los visitantes parecían tomar con seriedad cada uno de las preguntas, se cuestionaban mutuamente, y eventualmente llegaban a algunos consensos sobre la mejor manera de proceder en el caso planteado. De manera notable, como se verá en el caso 2.4, el equipo de integridad tuvo una posición distinta al equipo de salud en la discusión sobre el alcance de las facultades de las y los visitantes.

En la tercera visitaduría, al primer grupo de discusión acudieron cinco personas, dos mujeres y tres hombres. A diferencia de la segunda visitaduría, el personal de la tercera no se divide temáticamente, todos tratan quejas que tienen que ver con los más diversos asuntos. Por ese motivo organicé los grupos por direcciones de área. Quienes asistieron al primer grupo formaban parte de una dirección (estaban a cargo de una directora de área) y quienes acudieron al segundo grupo forman parte de otra dirección (estaban a cargo del director que me permitió el acceso a la visitaduría). Al segundo grupo asistieron cinco personas, cuatro mujeres y un hombre. Al igual que en la segunda visitaduría, en la tercera les planteé un caso hipotético, similar a los que yo estaba abordando en mi tesis, y les hice preguntas sobre cómo procederían en cada situación. Además, del mismo modo que en la segunda, les hice preguntas generales sobre las dificultades que enfrentan para hacer su trabajo, el alcance y los límites de su trabajo. A diferencia de la segunda visitaduría, en la tercera no encontré diferencias entre los grupos sobre la manera de proceder ante el caso que ficticio que había planteado. Es decir, en los dos grupos de discusión de la tercera

visitaduría había más consenso sobre qué decisiones tomar en el caso a discusión.

Los resultados de los grupos de discusión fueron fundamentales para la comprensión de los casos incluidos en esta tesis porque me permitieron contrastar las opiniones grupales con las decisiones individuales tomadas en cada caso estudiado. De hecho los visitantes a cargo de 5 de los 8 casos incluidos en este trabajo no asistieron a los grupos de discusión. Tampoco asistieron sus jefes, los directores de área. Eso abrió la posibilidad de generar una discusión entre pares y evitar que el peso de la autoridad que da la jerarquía influyera en la discusión.

En la siguiente sección describiré cómo obtuve la información de cada caso específico y, finalmente, haré una aclaración sobre la confidencialidad de los mismos.

## **2.6 Descripción de los casos**

El caso Fallecimiento en reclusión (2.2) fue el primero que documenté en toda la CDHDF. El registro de la información de este expediente lo realicé durante enero y febrero de 2012. Se trata de un hombre interno en el RPVO que fallece a los 17 días de haberse registrado la queja. Una de las primeras tareas que Camila me encomendó fue ordenar cronológicamente los expedientes clínicos del agraviado para saber en qué hospitales había sido atendido y en qué fechas, cuál había sido la enfermedad que le habían diagnosticado y cuál el tratamiento que le habían indicado. Esta tarea me tomó un mes aproximadamente, mientras tanto, seguía acompañando al personal a los reclusorios y auxiliaba a Camila con la transcripción de las actas circunstanciadas de las entrevistas a los internos. Al finalizar el trabajo de

campo aún no se había decidido si el caso Fallecimiento en reclusión había sido o no una violación a derechos humanos. Sin embargo, en octubre de 2013 Camila me hizo saber que finalmente se había acreditado la violación.

El caso más difícil de documentar en la segunda visitaduría era alguno que tuviera un nivel muy bajo de complejidad pero un nivel muy alto de politicidad. Mientras hice el trabajo de campo no había muchos casos con estas características. Durante la segunda fase del trabajo de campo, en junio y julio de 2013, hablé con la visitadora general para plantearle las características del caso que requería. Ella me contó de una queja que podría cubrir estas condiciones, se trata de un asunto de tribunales. Enseguida me puse en contacto con la visitadora a cargo del asunto; sin embargo, ella se mostró muy reluctante a proporcionarme información. No me mostró el expediente de queja, sólo me dio acceso a la versión pública del acuerdo de conclusión. Le realicé una entrevista para conocer los detalles del caso, pero no me permitió grabarla. Eso no hubiera sido un problema si no me hubiera hablado con un lenguaje sumamente especializado en cuestiones jurídicas y si no se hubiera mostrado reacia a responder mis dudas sobre cuestiones técnicas. Mis notas sobre la entrevista no me servían para casi nada. En esos días, Camila me contó de un caso a su cargo que estaba muy complicado, era de un peticionario cuyo estado de salud se deterioraba cada vez más debido a una mala práctica médica. Si bien el caso ya llevaba más de un año en la Comisión, recientemente había sido noticia en la prensa nacional. A Camila le interesaba tener ordenado el expediente para actualizar su conocimiento de los problemas centrales de la queja y las gestiones realizadas. Así, le ayudé a realizar la cronología de la queja, tal como lo había hecho en el caso Fallecimiento en reclusión. Finalmente decidí excluir del caso de los tribunales e incluir el caso de Camila en mi tesis, éste es el caso Responsabilidad

médica (2.3).

Los casos Negativa de Atención Médica (2.1) y Externación (2.4) fueron documentados en la segunda fase del trabajo de campo, en junio y julio de 2013. Para ese momento ya tenía un amplio conocimiento del trabajo en la segunda visitaduría y de los criterios del personal para la toma de decisiones. En el caso Negativa de atención médica (2.1) además de revisar el expediente y entrevistar a la visitadora a cargo, tuve la oportunidad de acompañarla al reclusorio a entrevistar a la peticionaria. Ahí se me permitió hacerle preguntas para conocer mejor la materia de su queja. El caso Externación (2.4) se trata de una estrategia novedosa en la segunda visitaduría, estrategia cuyo objetivo explícito no es la investigación de los hechos presuntamente violatorios, sino obtener la liberación de los peticionarios (que se encuentran en la fase terminal de su padecimiento) para que puedan pasar sus últimos días de vida en casa, en compañía de su familia.

El caso Arena Ciudad de México (3.4) fue el primero que documenté de la tercera visitaduría, en febrero y marzo de 2012. Como ya lo señalé, al iniciar mi trabajo de campo en esta área, el director me pidió que ordenara cronológicamente los hechos de los expedientes de queja que conformaban el caso porque debían emitir esa recomendación. Para la documentación de este caso, tuve la oportunidad de entrevistar a las personas peticionarias, a quienes conocí en una ocasión en la que fueron a protestar a la Comisión por el retraso en la emisión de la recomendación. Asimismo, entrevisté a todos los visitantes y visitadoras que estuvieron a cargo, en su momento, de los expedientes de queja. El segundo caso que documenté fue el Zaragoza III (3.3), también durante febrero y marzo de 2012. Mientras hacía el trabajo de campo, acompañé a dos visitantes a una

diligencia para tratar de delimitar el problema de la queja. Durante el trayecto me contaron los detalles y problemas que identificaban para darle trámite a la queja. Durante la diligencia establecí contacto con el peticionario, a quien pude entrevistar posteriormente para conocer sus opiniones sobre las gestiones de la comisión.

Los dos casos restantes fueron documentados en la segunda fase del trabajo de campo, durante agosto y septiembre de 2013. Al hablar con el director de área sobre las características de los casos que necesitaba documentar para mi tesis, él le indicó a Javier P., visitador adjunto, que me facilitara la información de los casos. Entonces él me proporcionó los expedientes de los casos sobre el señor jubilado y la toma de agua en Milpa Alta (casos 3.1 y 3.2 de este trabajo). La documentación de ambos casos se basó en la revisión de los expedientes de queja y entrevistas al visitador adjunto.

## **2.7 Confidencialidad de los casos**

Desde luego, 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. Esta información está protegida por la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal y por la propia normatividad interna de la CDHDF. Al respecto, en la ley de la Comisión se señala lo siguiente: “La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, garantizará la confidencialidad de las investigaciones, de las quejas o denuncias, así como de la información, datos y pruebas que obren en su poder, mientras dichas investigaciones se efectúan.” (Artículo 51, Ley de la CDHDF). En el

mismo tono, el reglamento interno de la CDHDF señala que “las investigaciones y trámites que realice el personal de la Comisión, la documentación recibida de la autoridad y de la parte quejosa, se verificarán dentro de la más absoluta reserva” (Artículo 10 del reglamento interno de la CDHDF).

Considerando lo anterior, decidí omitir los números de los expedientes de queja de cada uno de los ocho casos 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. En el caso hipotético de que alguna persona, lectora de este trabajo, llegase a considerar inadecuada alguna decisión tomada por el visitador o visitadora, entonces podría solicitar la información del expediente de queja a la CDHDF. A partir de ahí podría tomar alguna medida en contra de la persona a cargo de la queja; por ejemplo, tratar de iniciar un procedimiento en Contraloría Interna. Además, conociendo el número de expediente y la información que se expone en esta tesis, sería incluso factible que se pudiera dar con el paradero de las personas peticionarias y agraviadas, quienes confiaron a la Comisión su información privada, problemas y preocupaciones. Considero, sin embargo, que la omisión de los números de expedientes no le resta confiabilidad ni validez a los resultados. En el supuesto de que se deseara replicar los resultados de este estudio, el modelo analítico y el diseño metodológico pueden ser retomados en otros momentos haciendo una selección de casos con los criterios que han sido expuestos previamente y siguiendo técnicas de investigación que permitan conocer la complejidad de la toma de decisiones durante los procesos organizacionales. No es necesario acudir a los mismos expedientes para verificar los resultados de este trabajo.

## **2.8 Conclusión**

En este capítulo se ha señalado que las hipótesis de esta tesis pretenden explicar en términos no deterministas las decisiones que se toman durante la atención de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos considerando los efectos de la politicidad y la complejidad, en el marco de las premisas decisionales, y bajo los supuestos de irreversibilidad, incertidumbre y racionalidad limitada. Asimismo, en este capítulo se definió el diseño de la investigación, el cual consiste en llevar un registro exhaustivo de ocho casos de presuntas violaciones a derechos humanos, seleccionados intencionalmente en función de las variables independientes, en dos áreas que atienden temas distintos de derechos humanos al interior de la comisión. Ello, aunado a la acumulación pormenorizada de numerosas observaciones a lo largo del trabajo de campo, pretende generar formas de control que salvaguarden la validez interna y externa de los resultados de esta investigación.

### **Capítulo 3. Atribuciones formales de la CDHDF. Descripción del objeto de estudio**

Antes de comenzar el análisis de los procesos decisionales de la CDHDF es necesario conocer las cualidades formales que definen el alcance normativo de las funciones y objetivos organizacionales. A ello se dedica este capítulo. Después de exponer brevemente el contexto del Distrito Federal, se describen los fundamentos, funciones y reglas formales de la CDHDF en su conjunto. Aquí se verá que esta Comisión ha adaptado su marco formal a expectativas normativas internacionales y que ha aumentado su diferenciación y complejidad interna. La última sección está dedicada a la exposición de las funciones y objetivos de las visitadurías generales, objeto de estudio de esta tesis.

#### **3.1 Contexto político y social en el Distrito Federal**

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la ciudad de México “es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>57</sup> Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Distrito Federal ocupa el 0.1% del territorio nacional. Es la segunda entidad más poblada del país, su población se acerca a los 9 millones de habitantes. En comparación con el promedio nacional, el Distrito Federal tiene niveles elevados de urbanización y escolaridad. El 99.5 por ciento de su población es urbana (la población urbana a nivel nacional es de 78%) y la escolaridad de sus habitantes es de 10.5 años (el promedio nacional es de 8.6 años). Es la entidad que más aporta al PIB nacional con un porcentaje de participación de

---

<sup>57</sup> Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17.7.<sup>58</sup> Sin embargo, el Distrito Federal es una entidad polarizada en términos del nivel de vida de su población. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje de pobreza de sus delegaciones va del 8.7% en Benito Juárez hasta 48.6% en Milpa Alta. Asimismo, de acuerdo con mediciones del CONEVAL en 2010, el 35.7% de la población carecía de los ingresos suficientes para acceder a los servicios de salud, y el 52.4% a la seguridad social.

En cuanto a su organización política cabe señalar lo siguiente. En 1928 se reformó la Constitución para determinar que el Congreso de la Unión tendría la facultad de legislar lo relativo al Distrito Federal. En ese momento las y los habitantes de esta ciudad perdieron su derecho a elegir a sus gobernantes locales. Esta situación comenzó a tener cambios más notables a partir de 1987. Ese año se creó una instancia de representación en el Distrito Federal llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrada por 40 representantes por el principio de mayoría y 26 por representación proporcional. Entre sus funciones se encontraban dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, proponer al presidente de la república la atención de temas prioritarios, recibir informes trimestrales de la autoridad administrativa, entre otros,<sup>59</sup> pero con serias limitaciones para emitir leyes para el Distrito Federal. En 1988, como es sabido, se vivió uno de los procesos electorales más dramáticos en la historia política del país porque marcó una ruptura profunda la interior del PRI y desplazó masivamente el voto hacia el Frente Democrático Nacional, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

---

<sup>58</sup> “Información por entidad”, INEGI, [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), consultado por última vez el 7 de agosto de 2012.

<sup>59</sup> Diario Oficial de la Federal, 10 de agosto de 1987.

En 1996 se realizaron otras reformas políticas que implicaron los siguientes cambios. Las autoridades del Distrito Federal serían la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. La Asamblea Legislativa adquiriría facultades más amplias para legislar, dejando la atribución de expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en materia de deuda pública al Distrito Federal. El Jefe de Gobierno será elegido por votación universal, libre, directa y secreta, y los delegados serían electos de manera universal, libre, secreta y directa.

Para terminar esta sección, es necesario dar cuenta del surgimiento del sistema no jurisdiccional de derechos humanos en México.

En México, las discusiones en torno a los derechos humanos se originaron hacia finales del siglo XX. Si bien en los años setenta surgieron organizaciones ciudadanas en contra de las desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias —cometidas en el contexto de la guerra sucia—, fue hasta la década de 1980 cuando se comenzó a incorporar el concepto de derechos humanos en las organizaciones ciudadanas católicas de izquierda.<sup>60</sup> De hecho, no fue sino hasta 1990 cuando, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se creó por

---

<sup>60</sup> Como antecedentes de las demandas relativas a los derechos humanos podemos señalar que, en nuestro país, durante la segunda mitad del siglo XX, los actores organizados en movimientos sociales impulsaron diversas protestas mediante las cuales demandaban, de manera implícita o explícita, el reconocimiento de sus derechos humanos. Los movimientos estudiantiles de los años sesentas y setentas demandaban el ejercicio de las libertades fundamentales (Aguayo, 1998); las organizaciones campesinas que surgieron en diversas entidades del país exigían su derecho a la libre determinación y al desarrollo económico (Flores, Paré y Sarmiento, 1988); las organizaciones urbanas y populares que se desarrollaron durante los años ochenta en la Ciudad de México exigían su derecho a un nivel de vida adecuado (Bolos, 1999); los sindicatos y organizaciones de estudiantes demandaban el reconocimiento de los derechos universitarios (Basurto, 2006); las organizaciones en contra de la represión estaban en favor del derecho a la vida, a la seguridad personal y a la información (Estévez, 2007); finalmente, en los últimos treinta años, los movimientos sociales y políticos por la democracia demandaban el derecho humano a participar en elecciones auténticas (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000). Todas ellas son manifestaciones históricas de protesta que cabrían ser interpretadas como pugnas a favor de los derechos y libertades fundamentales.

decreto presidencial la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como una instancia desconcentrada de la Secretaría de Gobernación. El objetivo formal de dicha instancia era fomentar la protección, observación y promoción de los derechos y libertades fundamentales. Se ha planteado la hipótesis de que la CNDH surgió debido a las presiones internacionales por respetar los derechos humanos en México ante la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá; en cualquier caso, lo cierto es que las organizaciones de la sociedad civil de izquierda cuestionaron la creación de la CNDH por estar adscrita a la Secretaría de Gobernación, y porque su presidente, consejero y secretario técnico fueran nombrados por el presidente de la República (Ackerman, 2007:120).

En 1992, el Congreso de la Unión adicionó un apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dispuso que las legislaturas de las entidades federativas establecieran organismos de protección de los derechos humanos. Asimismo, se elevó a la CNDH a rango constitucional y se le otorgó el carácter de institución descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El modelo formal de creación de los *Ombudsman* en las entidades del país heredó las mismas características que la CNDH; entre ellas, el hecho de ser instituciones con autonomía formal, pero sin atribuciones para intervenir en conflictos laborales, electorales y jurisdiccionales.<sup>61</sup>

El 10 de junio de 2011 se publicó en el DOF la reforma constitucional de derechos humanos, misma que fortalecieron los recursos normativos de los *Ombudsman* en México.

---

<sup>61</sup> En junio de 2011 se reformó el artículo 102 apartado B de la constitución; hoy en día, la CNDH y el resto de las IPDH en nuestro país pueden intervenir en asuntos laborales.

A partir de esta reforma, toda autoridad que no acepte una recomendación deberá explicar los motivos de su rechazo y podrá ser llamada a comparecer ante el Senado de la República o los congresos locales. Además, se amplió la competencia de los *Ombudsman* en todo el país para conocer de asuntos en materia laboral, se estableció que la elección de los titulares de los *Ombudsman* y de sus consejos ciudadanos debería ajustarse a una consulta pública transparente. En suma, en México contamos con la CNDH y con 32 comisiones locales (una por cada entidad federativa y la correspondiente al Distrito Federal). Todas ellas conforman, en la normativa nacional, una herramienta no jurisdiccional de defensa y promoción de los derechos humanos.<sup>62</sup>

A continuación describiré los atributos formales de la CDHDF. Pondré énfasis en algunos de sus transformaciones más destacadas desde 1993, año de su surgimiento. Asimismo, describiré el ámbito de sus atribuciones y competencias a luz de estándares internacionales en materia de derechos humanos. Ello me permitirá conocer el marco formal con el que cuenta la Comisión para la realización de sus procesos decisionales relativos a la defensa de los derechos.

---

<sup>62</sup> En la constitución política de nuestro país contamos con diversas garantías que protegen los derechos humanos; a saber, el juicio de amparo (artículos 103 y 107), la controversia constitucional (artículo 105-I), la acción de inconstitucionalidad (artículo 105-II); la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 97, párrafos segundo y tercero); el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (artículo 99 fracción IV); el juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción; y V) el juicio político (artículo 110). Asimismo, contamos con el procedimiento ante los *Ombudsman* (artículo 102-B) (Álvarez Icaza, 2008). Esta última garantía es la que se refiere al aspecto no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

## **3.2 Estructura normativa de la CDHDF**

El objetivo de esta sección es valorar el estado actual de las cualidades normativas de la Comisión. Los aspectos en los que pondré atención son su fundamento jurídico, definición legal, el procedimiento para el nombramiento de su titular, sus formas de vinculación con la sociedad civil, los mecanismos de rendición de cuentas a través de sus informes anuales y las competencias de su personal. Asimismo, describiré la constitución de la CDHDF en términos de sus áreas internas, presupuesto y personal. El punto central aquí será dar cuenta del crecimiento interno de la CDHDF en dos décadas de existencia.

### **3.2.1 Fundamento jurídico**

Los *Ombudsman* en México tienen su fundamento en el artículo 2, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). De acuerdo con dicho artículo, 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”.<sup>63</sup>

El hecho de que los *Ombudsman* mexicanos tengan rango constitucional no es irrelevante. Los Principios de París -documento internacional rector en la evaluación del desempeño de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH)-<sup>64</sup> establecen que estas

---

<sup>63</sup> Artículo 102, apartado B, de la CPEUM.

<sup>64</sup> Los “Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos” conocidos como “Principios de París”, son el resultado de una

instituciones deben estar establecidas en el texto constitucional, o en su caso en una ley nacional, a fin de garantizar su estabilidad y permanencia.

No obstante, de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)<sup>65</sup> sólo el 33% de los *Ombudsman* en el mundo se encuentran establecidas en el texto constitucional de sus respectivos países. En América Latina y el Caribe, cabe señalar, la situación es diferente, de 23 países que cuentan con INDH, casi el 70% de ellas son de carácter constitucional.<sup>66</sup> Ello se debe a la influencia de la ONU en la creación y composición de las INDH en la región (Véase: Reif, 2000; Cardenas y Flibbert, 2005). El rango constitucional de los *Ombudsman* en México da cuenta de su armonización formal con estándares internacionales de Naciones Unidas.

Dicha armonización no es gratuita. La ONU ha insistido que los *Ombudsman* cumplan con determinados requisitos normativos. La ONU cuenta con un comité que califica a las INDH de acuerdo con la adecuación de sus estructuras formales a los criterios normativos establecidos en los Principios de París. Ello ha conducido a que los *Ombudsman* sean sumamente similares en su estructura formal aun cuando puedan tener diferencias

---

reunión convocada en 1991 por el Centro de Derechos Humanos. A esta reunión asistieron funcionarios de Estado y representantes de Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. Los Principios de París, avalados por la Asamblea General de Naciones Unidas, son el principal criterio de evaluación normativa de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Los términos INDH, Comisiones, y Defensorías del Pueblo son sinónimos de *Ombudsman*.

<sup>65</sup> En el año 2009 la OACNUDH publicó los resultados de un cuestionario respondido por 61 INDH alrededor del mundo. Dicho cuestionario fue aplicado con el objetivo de identificar las debilidades y fortalezas de dichas instituciones. Véase, OHCHR: 2009.

<sup>66</sup> Los países cuyos *Ombudsman* cuentan con rango constitucional son: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Venezuela. Por otro lado, los países que no tienen rango constitucional son Barbados, Belice, Costa Rica, Haití, Jamaica, Puerto Rico y República Dominicana. Estos datos se pueden consultar en la base de datos del sitio *Ombudsnet* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet/>, consultado por última vez el 27 de junio de 2012-

significativas en su funcionamiento interno.<sup>67</sup>

### 3.2.2 Definición legal

De acuerdo con su ley orgánica vigente, la CDHDF es “un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.”<sup>68</sup>

En esta definición jurídica destacan tres aspectos, el primero de ellos es la autonomía formal de la CDHDF. La versión original de la ley de la Comisión, publicada el 22 de junio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), definía a esta organización como un “organismo público descentralizado”. No fue sino hasta la gestión de Emilio Álvarez-Icaza Longoria, durante el año 2003, que la CDHDF adquirió explícitamente el estatus de entidad

---

<sup>67</sup> El hecho que las organizaciones formales tiendan a la homogeneidad ha sido interpretado, de acuerdo con teorías organizacionales, como un producto de los procesos de racionalización en la modernidad. Sobre este punto, John E. Meyer y Brian Rowan han señalado que: “en las sociedades modernas, las estructuras de organización formal surgen en contextos muy institucionalizados. Se crean profesiones, políticas y programas junto con los productos y servicios que se suponen deben producir racionalmente. Este proceso permite que surjan muchas nuevas organizaciones y obliga a las existentes a incorporar nuevas prácticas y procedimientos. Esto es, lleva a que las organizaciones incorporen las prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes del trabajo organizacional e institucionalizado en la sociedad. **Las organizaciones que lo hacen aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independientemente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos**” (Meyer y Rowan, 1999:79, el resaltado es mío). De manera similar, Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell han señalado que la burocratización y otras formas de cambio organizacional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes [...] los campos organizacionales ampliamente estructurados proporcionan un contexto en que los esfuerzos individuales por tratar racionalmente con la incertidumbre y las limitaciones a menudo conducen, en conjunto, a la homogeneidad de estructura, cultura y producción.

<sup>68</sup> Artículo 2 de la Ley de la CDHDF.

autónoma.<sup>69</sup> La remarcada autonomía de la CDHDF es un aspecto central de su definición jurídica. De acuerdo con principios normativos establecidos por Naciones Unidas, los *Ombudsman* deben ser independientes del poder ejecutivo a fin de desempeñar efectivamente su mandato formal. Su funcionamiento debe garantizar que sus decisiones y resoluciones no estarán sujetas al control de los gobernantes en turno. La autonomía, de acuerdo con Naciones Unidas, “es el atributo que sostiene de manera más evidente la legitimidad y credibilidad de una institucional nacional [de derechos humanos], y de ahí, su eficacia” (CIEDH/OACNUDH, 2005:14).

El segundo aspecto que cabe destacar de la definición jurídica de la CDHDF es la amplitud de su mandato. Las oficinas del *Ombudsman*, en cualquier de sus formas (p.ej., comisiones, procuradurías, defensorías del pueblo o instituciones nacionales de derechos humanos) y en distintas latitudes, tienen el mandato de desempeñar funciones que van desde el monitoreo y asesoramiento en materia de derechos humanos, hasta la investigación de denuncias por violaciones a derechos humanos (cfr. Reif, 2000). Considerando todas sus posibles funciones, la CDHDF cuenta con un amplio mandato porque no sólo tienen la misión de defender y promover los derechos, sino la atribución de investigar quejas y realizar labores de educación en materia de derechos humanos. Además, de acuerdo con su propia ley, la CDHDF tiene distintas atribuciones relativas a su objeto; ellas son: i) conocer e investigar quejas de presuntas violaciones por actos u omisiones de servidores públicos del Distrito

---

<sup>69</sup> De 1993 a 1997 en el Distrito Federal se implementaron distintas reformas políticas que permitieron la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los jefes delegaciones y los representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). En el año 2001, Emilio Álvarez Icaza Longoria fue elegido por la ALDF como presidente de la CDHDF, de acuerdo con Monsiváis (2007) si bien durante la gestión de Luis de la Barreda (1993-2001) la CDHDF defendió su autonomía, “no fue, sino hasta la administración de Álvarez Icaza que la CDHDF adquirió formalmente este estatus.” (Monsiváis, 2007: 65).

Federal, ii) propiciar propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades, iii) emitir recomendaciones públicas de carácter no vinculatorio, iv) impulsar la observancia de los derechos humanos, v) promover modificaciones a disposiciones legislativas o reglamentarias, vi) supervisar las condiciones de las personas privadas de la libertad, vii) promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos, viii) expedir su reglamento interno, y ix) elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos.<sup>70</sup>

El tercer aspecto que destaca en la definición jurídica de la CDHDF es la amplia inclusión de los derechos humanos que incluye en su defensa. En la versión inicial de la ley de la Comisión se señala que ésta tiene por objeto la defensa de los derechos “establecidos en el orden jurídico mexicano”.<sup>71</sup> En cambio, la reformas legales de 2003 incluyeron a los instrumentos internacionales en el horizonte de los derechos defendidos por la Comisión. Este señalamiento es relevante porque permitiría, en principio, que las decisiones de la Comisión (particularmente las recomendaciones e informes) llamaran la atención del gobierno sobre la necesidad de la aplicación de los tratados de derechos humanos en nuestro país.<sup>72</sup> En síntesis, de acuerdo con estándares internacionales en materia de derechos humanos, establecidos por Naciones Unidas, la CDHDF cuenta con una definición amplia de su naturaleza jurídica y su mandato legal.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Artículo 17 de la Ley de la CDHDF.

<sup>71</sup> Artículo 2, Ley de la CDHDF, versión original publicada en el DOF el 22 de junio de 1993.

<sup>72</sup> Los Principios de París señalan que una de atribuciones de las INDH debe ser “promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva.”

<sup>73</sup> La armonización de la CDHDF con estándares internacionales no es un hecho fortuito. Como veremos en el esbozo del marco teórico, las organizaciones formales buscan adecuar sus estructuras a exigencias normativas de *racionalización* y *democratización* a fin de ganar legitimidad ante grupos o instancias de su entorno organizacional. Por este motivo la CDHDF es tan similar en su estructura formal a otros

### 3.2.3 Nombramiento del titular

De acuerdo con la ONU, un aspecto central que contribuye a garantizar la autonomía de cualquier *Ombudsman* es el proceso de elección de su titular. Algunas características de dicho proceso que contribuyen a la autonomía son: impedir que el titular del poder ejecutivo intervenga en la selección del *Ombudsman*, garantizar la participación de la sociedad civil en dicho proceso, y seleccionar al *Ombudsman* mediante concurso público.

Al respecto, la ONU señala que: “[l]os mecanismos de nombramiento representan una de las maneras más importantes de garantizar la independencia, diversidad y accesibilidad de las INDH. No es deseable el nombramiento directo por parte del poder ejecutivo del gobierno.” (CIEDH/OACNUDH, 2005:16). Asimismo, la ONU señala la relevancia de la participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de nombramiento porque “[e]sto garantiza que la composición de la institución refleje la diversidad de la sociedad y cree una relación simbiótica entre la institución y la sociedad civil.” (CIEDH/OACNUDH, 2005:16).

De acuerdo con la ONU, el jefe de Estado interviene en el proceso de selección del titular en el 27.9% de 61 INDH en el mundo.<sup>74</sup> En América Latina y el Caribe, ello ocurre en el

---

*Ombudsman* en América Latina como Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (véase *Ombudsnet* del IIDH). Todas ellas responden, en distintos grados, a los criterios normativos establecidos por la ONU. (El abordaje teórico de la homogeneidad organizacional puede verse en (Meyer y Rowan, 1999; y DiMaggio y Powell, 1999).

<sup>74</sup> 17 de 61 INDH que respondieron el cuestionario de la ONU indicaron que el jefe de Estado interviene en el proceso de selección del titular de la INDH. Véase la gráfica 9 en: OHCHR, 2009:13.

43.5% de las 23 INDH en la región.<sup>75</sup> Asimismo, 45.9% de los *Ombudsman* consultados por la ONU afirman que las organizaciones de la sociedad civil son incluidas en el proceso de selección del titular y 52.4% indicó que el proceso de selección del mismo se realiza mediante concurso público (HCHR, 2009:13).

Pues bien, en sus inicios, el presidente de la CDHDF era nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Federal.<sup>76</sup> Actualmente, el presidente es nombrado “por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.”<sup>77</sup> Asimismo, el procedimiento para la selección del titular de la CDHDF se realiza mediante concurso público en donde se convoca “a las más destacadas organizaciones de la sociedad civil que, en su desempeño, se hayan distinguido por la promoción y defensa de los derechos humanos, asociaciones y colegios vinculados a la defensa y promoción de los derechos humanos y, en general, a las entidades o personalidades que estime conveniente, a proponer una candidata o candidato para hacerse cargo de la Presidencia de la Comisión.”<sup>78</sup> Es decir, si evaluáramos a la CDHDF por su autonomía en el proceso de elección de su titular, obtendría un resultado elevado debido a que incorpora criterios formales establecidos por la ONU como evitar la injerencia del titular del poder ejecutivo, incorporar la participación de organizaciones de la sociedad civil y hacer del proceso de elección un concurso público.

---

<sup>75</sup>Véase el sitio *Ombudsnet* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet/>, consultado por última vez el 27 de julio de 2012. Los países en donde interviene el primer ministro, gobernador o presidente en la selección del titular de las INDH son Barbados, Belice, Colombia, Guyana, Haití, Jamaica, Panamá, Puerto Rico, Santa Lucía y Trinidad y Tobago. Los países en donde no hay dicha intervención son Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

<sup>76</sup> Artículo 9 de la ley de la CDHDF, versión original publicada en el DOF el 22 de junio de 1993.

<sup>77</sup> Artículo 9 de la ley de la CDHDF vigente al día de hoy.

<sup>78</sup> Artículo 9 de la ley de la CDHDF vigente al día de hoy

### 3.2.4 Vinculación con organizaciones de la sociedad civil

Otro aspecto normativo que permite evaluar la estructura normativa de los *Ombudsman* es su vinculación con organizaciones de la sociedad civil, no sólo durante el proceso de selección de su titular, sino en el diseño de su estructura formal. De acuerdo con la ONU, “las relaciones con la sociedad civil pueden ayudar a las INDH a proteger su independencia y pluralismo. También pueden mejorar su nivel de eficacia al reforzar su legitimidad pública y garantizar que reflejen las inquietudes y prioridades públicas. Dichas relaciones también les permite tener acceso a expertos y a valiosas redes sociales.” (CIEDH/OACNUDH, 2005:16). Según la ONU, más del 80% de las INDH en la región Asia-Pacífico y Europa, y cerca del 70% en África y América, señala que tienen una relación “fuerte” con este tipo de organizaciones (HCHR, 2009:55).

De acuerdo con los criterios de la ONU, las relaciones de los *Ombudsman* con organizaciones de la sociedad civil pueden establecerse de diferentes modos: a) incorporando entre sus integrantes a representantes de dichas organizaciones, b) estableciendo un consejo integrado por ciudadanos o representantes de dichas organizaciones, c) implementando mecanismos de consulta con ellas, y d) involucrándolas en la implementación de programas y actividades.

A este respecto, la CDHDF, cuentan con tres mecanismos formales de vinculación con OSC. El primero de ellos, como ya se señaló, es durante el proceso de selección de su titular, el segundo es mediante la llamada Secretaría para la promoción de los derechos humanos e incidencia en políticas públicas, y el tercero es por medio de su Consejo. La

Secretaría cuenta con un departamento de enlace con la sociedad civil. Con relación al Consejo, cabe señalar que sus integrantes pasaron de ser nombrados por el presidente de la república a ser nombrados por la ALDF. Las funciones del Consejo de la CDHDF son “aprobar las políticas y lineamientos generales, los programas, normas, manuales y procedimientos administrativos internos de la Comisión, mediante acuerdos que serán publicados en el órgano oficial de difusión, cuando así lo determine el propio Consejo”.<sup>79</sup> Asimismo, le corresponde opinar “sobre la designación de la o el Titular de la Contraloría Interna a propuesta de la o el Presidente.”<sup>80</sup> Es decir, el rol del Consejo no sólo es de consulta, sino de decisión en la aprobación de disposiciones relativas al propio funcionamiento de la Comisión. En los últimos años, sobre todo después de las reformas de 2003 la CDHDF ha ido adquiriendo atributos formales dirigidos a fortalecer su vinculación con organizaciones ciudadanas.

### **3.2.5 Rendición de cuentas. Informes anuales**

La ONU señala que los *Ombudsman* deben rendir cuentas no sólo al congreso o parlamento, sino al público en general. Particularmente, señala que los informes anuales deben estar disponibles en amplios formatos, deben ser detallados y sustanciales, someterse al escrutinio público, incluir información presupuestaria e información sobre las recomendaciones emitidas al gobierno.

En sus inicios, la CDHDF estaba obligada a entregar un informe anual al “Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y a la

---

<sup>79</sup> Artículo 43 del Reglamento de la CDHDF, vigente.

<sup>80</sup> *Ibíd.*

Asamblea de Representantes del Distrito Federal.”<sup>81</sup> Hoy en día, la CDHDF rinde un informe anual a la ALDF, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la sociedad civil. Los informes anuales de la CDHDF deben “contener una descripción resumida del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los resultados de la labor de conciliación, las investigaciones realizadas, las Recomendaciones emitidas que hayan sido rechazadas, cumplidas y las pendientes de cumplir, los Acuerdos de no Responsabilidad que hubiesen emitido, los resultados logrados así como las estadísticas y demás casos que se consideren de interés.”<sup>82</sup> Asimismo, de acuerdo con su ley vigente, el informe debe estar clasificado por género, describir la situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal. Además, puede contener propuestas para expedir o modificar disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas.

### **3.2.6 Competencias profesionales**

Otro criterio de Naciones Unidas en la evaluación de la eficacia de los *Ombudsman* es contar con mecanismos que garanticen habilidades profesionales y conocimientos en derechos humanos: “Para que una institución nacional funcione eficazmente, sus integrantes y personal deben contar con las debidas habilidades profesionales, incluyendo el contar con un conocimiento experto en derechos humanos. Los criterios para pertenecer y los procedimientos de reclutamiento deberían garantizar este objetivo. A la vez es necesario un proceso de inducción y capacitación para integrantes y personal, sobre todo para garantizar que estén preparados/as para lidiar con cuestiones delicadas, que se ubiquen fuera de su experiencia personal, o que choquen con sus creencias personales.”

---

<sup>81</sup> Artículo 56 de la ley de la CDHDF, versión original publicada el 22 de junio de 1993.

<sup>82</sup> Artículo 57 de la ley de la CDHDF, vigente.

(CIEDH/OACNUDH, 2005:18). Lamentablemente, las fuentes de la ONU y del IIDH consultadas para este trabajo no ofrecen información sobre la existencia de personal profesional en los *Ombudsmen* en el mundo. Sin embargo, es posible señalar algunos datos sobre las competencias del personal de la CDHDF.

En la Comisión, de 181 personas que desempeñan cargos de jefes de departamentos, subdirectores, directores de área y titulares, el 75.14% tienen estudios superiores, 16.57% cuenta con estudios de posgrado, y el resto con educación media superior o superior incompleta.<sup>83</sup> Por otro lado, el 51.93% de todos ellos tienen estudios en derecho, el 30.39% tiene estudios en otras áreas de las ciencias sociales (relaciones internacionales, comunicación, ciencias políticas, sociología) y el resto tiene estudios en áreas administrativas o de ingeniería.<sup>84</sup>

Asimismo, desde el año 2005, la CDHDF cuenta con un Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH). De acuerdo con su estatuto, el SPDH de la CDHDF tiene por objetivos: a) coadyuvar al cumplimiento del objeto de la Comisión, b) fomentar entre sus integrantes una actitud de congruencia y pertenencia con el objeto y fines que constitucionalmente tiene encomendados la institución, c) proveer a la CDHDF de personal altamente calificado para la protección, defensa, promoción y estudio de los derechos humanos.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Los datos fueron obtenidos del perfil curricular del personal del personal publicado en el portal de transparencia de la CDHDF. <http://portaldic10.cd hdf.org.mx/transparencia/transparencia.php>, visitado por última vez el 28 de junio de 2012. Los datos obtenidos en dicha fecha son los siguientes: 138 personas cuentan con licenciatura, 21 tienen maestría, 2 bachilleratos, 8 cuentan con estudios técnicos, 8 estudiaron doctorado, 1 realizó una especialidad, 1 estudió ingeniería, 1 es médico y 4 son pasantes de licenciatura.

<sup>84</sup> *Ibíd.*

<sup>85</sup> Cfr. Artículo 4to del Estatuto del SPDH de la CDHDF, publicado en la GODF el 28 de julio de 2011.

Al SPDH se ingresa por medio de un concurso de oposición, ya sea a través de una convocatoria abierta, dirigida al personal de la CDHDF y al público general, o mediante convocatoria cerrada, dirigida únicamente al personal de la CDHDF. En cualquier caso, es necesario pasar las fases de aplicación de exámenes, verificación de requisitos y desarrollo de las entrevistas. Los aspirantes que pasen a la fase de entrevistas son evaluados por un comité de selección, integrado por un titular de cada uno de los programas de defensa, promoción y fortalecimiento de la CDHDF. Actualmente, la CDHDF cuenta con un SPDH integrado por 188 miembros, 81% de los cuales forma parte del programa de defensa, 16% del programa de promoción y 3% del programa de estudio de los derechos humanos.<sup>86</sup>

Los miembros del SPDH están obligados a tomar cursos dirigidos a mejorar sus habilidades y conocimientos en materia de derechos humanos. Para ello cuentan con un Programa de Formación y Capacitación Profesional; mismo que se encuentra constituido en cinco fases: inducción, básica, profesional, especializada y actualización permanente. El contenido de dichas fases se agrupa en cuatro áreas modulares de conocimiento: fundamentos teóricos, derecho nacional, derecho internacional y metodología de la investigación.<sup>87</sup>

### **3.2.7 Personal, presupuesto, composición interna**

A lo largo de casi 20 años de existencia, la CDHDF ha mostrado un crecimiento considerable en su presupuesto público, su personal y la composición de sus áreas internas. En 1993 trabajaban en la Comisión 89 personas. En 2012 laboraban 605. La edad promedio

---

<sup>86</sup> Página de la CDHDF, sección de informes anuales.

<sup>87</sup> Solicitud de información pública, folio 3200000040812, Oficio No. OIP/469/12, Exp. CDFDF/OIP/408/12 con fecha del 6 de julio de 2012.

de los trabajadores de la Comisión es de 38 años. En cuanto al presupuesto, cabe señalar que en 1993 el presupuesto autorizado de la CDHDF era de 1,268,314 pesos. Para el año 2012 su presupuesto autorizado fue de 286,364,357 pesos.<sup>88</sup> Es decir, el presupuesto de la Comisión creció a una tasa anual de 131.12 por ciento.

Cuando surgió la CDHDF en 1993, estaba compuesta por 6 áreas internas, i) Presidencia, ii) Secretaría Técnica, iii) Segunda Visitaduría, iv) Dirección General de Administración, v) Dirección General de Comunicación Social, y vi) El Consejo.<sup>89</sup> Actualmente, la CDHDF está integrada por 23 áreas; a saber: Presidencia, cinco Visitadurías, Secretaría Ejecutiva, Secretaría para la Promoción de los Derechos Humanos e Incidencia en Políticas Públicas, Dirección General de Quejas y Orientación, Dirección General de Educación por los Derechos Humanos, Dirección General de Administración, Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos, Contraloría Interna, Consultoría General Jurídica, Coordinación General de Vinculación Estratégica, Coordinación de Tecnologías de Información y Comunicación, Dirección Ejecutiva de Seguimiento, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, Coordinación de Asesores, Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa, Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos, Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos, y, desde luego Consejo.<sup>90</sup> De acuerdo con su reglamento interno,<sup>91</sup> las funciones de cada una de las áreas de la Comisión se agrupan en cuatro programas institucionales; a saber, i) conducción

---

<sup>88</sup> Solicitud de información pública, folio 3200000040812, Oficio No. OIP/469/12, Exp. CDFDF/OIP/408/12 con fecha del 6 de julio de 2012

<sup>89</sup> Solicitud de información pública, folio 3200000040812, Exp. CDHDF/OIP/408/12, Oficio No. OIP/469/12 fechado el 6 de julio de 2012.

<sup>90</sup> Solicitud de información pública, folio 3200000040812, Oficio No. OIP/469/12, Exp. CDFDF/OIP/408/12 con fecha del 6 de julio de 2012.

<sup>91</sup> Artículo 23 bis del Reglamento de la CDHDF.

institucional,<sup>92</sup> ii) defensa, iii) promoción y difusión,<sup>93</sup> y iv) fortalecimiento institucional.<sup>94</sup>

En otras palabras, en casi dos décadas la CDHDF ha multiplicado el número de sus áreas internas.

### 3.2.8 Quejas y recomendaciones

El crecimiento de la CDHDF también se ha manifestado en sus quejas y recomendaciones.

En su primer año de funcionamiento la CDHDF calificó 1429 quejas como presuntas violaciones a derechos humanos. En el año 2011 calificó 7201. La tasa promedio de crecimiento anual de quejas ha sido de 105.24%. El año que registró mayor número de quejas fue 2010 con 8263 quejas calificadas como presuntas violaciones.<sup>95</sup>

En cuanto a las recomendaciones. Desde su surgimiento hasta diciembre de 2011, la CDHDF ha emitido 241 recomendaciones dirigidas a diversas autoridades; en promedio se han emitido 13.4 recomendaciones por año. El año que registró el mayor número de

---

<sup>92</sup> El programa de conducción “tiene como finalidad consolidar la labor del *Ombudsman* y garantizar que tanto el modelo de gestión de la CDHDF, como cada una de las actuaciones del personal que labora en este organismo se apeguen a los principios de autonomía, ciudadanización, profesionalización, integralidad de los derechos humanos, utilización de estándares internacionales, así como transparencia y rendición de cuentas.” (CDHDF, 2012:251). Las áreas que componen este programa son la Secretaría Ejecutiva, Consultoría General Jurídica, Secretaría Particular de la Presidencia, Coordinación de Asesores, Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa, y la Coordinación con Instituciones de Derechos Humanos. (Artículo 23 bis, fracción I, del Reglamento de la CDHDF).

<sup>93</sup> Integrado por la Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos, la Dirección General de Educación por los Derechos Humanos, el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, la Coordinación de Relatorías y la Coordinación con Instituciones de Derechos Humanos.

<sup>94</sup> El Programa de Fortalecimiento “tiene por objeto tiene como objetivo lograr la adecuada distribución y aplicación de recursos públicos en las tareas de planeación, seguimiento y evaluación de procesos implementados por las diversas áreas que conforman la Comisión.” (CDHDF, 2012:251). Este programa está integrado por las siguientes áreas: Secretaría Ejecutiva, Contraloría Interna, Dirección General de Administración, Consultoría General Jurídica, Coordinación de Tecnologías de Información y Comunicación, y la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos. (Artículo 23 bis, fracción IV, del Reglamento de la CDHDF).

<sup>95</sup> Solicitud de información pública, folio 3200000040812, Oficio No. OIP/469/12, Exp. CDFDF/OIP/408/12 con fecha del 6 de julio de 2012

recomendaciones emitidas fue 2009, con 28; seguido de 2008 con 24, y 2007 con 19 recomendaciones.<sup>96</sup> Esos años coincidieron con la conclusión del segundo periodo de Emilio Álvarez Icaza Longoria al frente de la Comisión. La autoridad que ha recibido el mayor número de recomendaciones ha sido la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal con total de 92 recomendaciones emitidas desde 1994, seguida de la Secretaría de Seguridad Pública con 49 recomendaciones y la Secretaría de Salud con 37 recomendaciones.

En síntesis, desde su surgimiento a la fecha la CDHDF ha evolucionado en dos dimensiones. En primer lugar en cuanto a la adecuación de su estructura formal a estándares internacionales en materia de derechos humanos y en su segundo lugar en cuanto al crecimiento de su composición interna, estos es: presupuesto, personal, áreas y productos. Ambas dimensiones se condicionan mutuamente. La satisfacción de expectativas normativas en materia de derechos humanos implica la creación de más áreas internas que vinculen a la CDHDF con organizaciones de la sociedad civil, garanticen el uso transparente de sus recursos, administren la formación profesional de sus integrantes, y satisfagan la ampliación del mandato de la Comisión hacia áreas de educación y promoción. Todo ello requiere aumento de presupuesto y de personal. Lo cual supone, a su vez, la creación de canales de comunicación cada vez más especializados al interior de la Comisión y, por lo tanto, aumento de su complejidad interna.

Para finalizar la presentación de la estructura formal de la CDHDF, y dado que la

---

<sup>96</sup> Página electrónica de la CDHDF [www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx), sección de informes anuales. Consultada por última vez el 2 de mayo de 2013.

metodología de esta tesis se concentrará en el trabajo de las visitadurías, expondré las funciones y objetivos formales de las y los visitadores. Esto servirá como referencia para la comprensión de los procesos decisionales que se expondrán en el capítulo de resultados.

### **3.2.9 Funciones y objetivos formales del personal de las visitadurías de la CDHDF**

El programa de defensa de la CDHDF está integrado por la Dirección General de Quejas y Orientación, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos, la Coordinación de Relatorías, y cinco Visitadurías Generales. A diferencia del resto de los programas de la CDHDF, el programa de defensa está a cargo de recibir, investigar y dar seguimiento a las quejas y recomendaciones por violaciones a derechos humanos.

De todas las áreas de la Comisión, las responsables de investigar quejas de presuntas violaciones a derechos humanos son las Visitadurías Generales. La CDHDF tiene cinco visitadurías, cada una de ellas aborda temas específicos de derechos humanos. La Primera Visitaduría procesa casos de procuración y administración de justicia, la Segunda atiende casos de las personas privadas de la libertad, la Tercera tramita casos de los llamados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; la Cuarta atiende grupos de población en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños, personas con discapacidad, adultos mayores, etc.), y la Quinta Visitaduría da trámite a casos de presuntas violaciones a derechos laborales. En este trabajo se verterán los resultados de los avances de trabajo de campo realizado en la Segunda y la Tercera Visitaduría General.

Cada visitaduría está integrada por dos direcciones de área. Cada dirección, a su vez, está a cargo de un equipo de visitadores y visitadoras<sup>97</sup> que se dividen jerárquicamente en visitadores de investigación, visitadores de apoyo de investigación, y visitadores auxiliares de investigación. Los sueldos netos mensuales de las y los visitadores son, en términos aproximados, los siguientes: Visitador General, 76 mil pesos; Director de área, 40 mil pesos; y visitadores adjuntos de investigación, de apoyo y auxiliar de investigación, son aproximadamente de 30 mil, 20 mil y 15 mensuales respectivamente.

De acuerdo con el catálogo de cargos y puestos de la CDHDF, los objetivos y las funciones oficiales de las y los visitadores son los que se señalan a continuación:

---

<sup>97</sup> De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, un visitador es un “juez, ministro o empleado que tiene a su cargo hacer visitas o reconocimientos”. Este término se adecúa a las funciones que desempeñan los miembros de la CDHDF en tanto realizan “visitas”, “inspecciones” o “diligencias” para “reconocer” o de la situación de los derechos humanos en cualquier lugar en donde se presuman violaciones a derechos humanos, por ejemplo, centros de reclusión, ministerios públicos o espacios públicos en donde se realicen manifestaciones de protesta social. Cabe señalar que este término es propio de las comisiones de derechos humanos en México pues los *Ombudsman* en América Latina suelen utilizar el nombre de “adjuntías” para referirse a los cargos que se ocupan en las “Defensorías del Pueblo” (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela). El término “adjuntía” carece, en su acepción formal (“plaza de profesor adjunto”) del carácter de autoridad que “da fe” de ciertos hechos.

Tabla 3.1 Objetivos de las y los visitantes de la CDHDF	
Cargo	Objetivos
Visitador(a) General	Defender y promover los derechos humanos mediante la supervisión y coordinación de todos los <b>procesos relacionados con los procedimientos de investigación</b> que se inicien de oficio o mediante queja, buscando que la CDHDF cuente con <b>información certera y útil para la adecuada atención, documentación y determinación de los casos</b> , incluyendo la incidencia en políticas públicas.
Director(a) de área	...mediante la supervisión de los <b>procedimientos de investigación</b> que se inician de oficio o mediante las quejas presentadas ante la CDHDF.
Visitador(a) adjunto(a) de investigación	<b>Defender los derechos humanos de las personas...</b> ...mediante las <b>investigaciones</b> iniciadas de oficio o de las quejas presentadas ante la CDHDF y que de acuerdo con su complejidad le sean asignadas.
Visitador(a) adjunto(a) de apoyo de investigación	
Visitador(a) adjunto(a) auxiliar de investigación	
Fuente: Elaboración propia con base en CDHDF, Catálogo de Cargos y Puestos, Claves: 34A/001/2, 34A/002/1 ,27.1E/001/1, 28A/001/1, 29A/001/1. El resaltado es mío.	

Tabla 3.2 Funciones de las y los visitantes de la CDHDF	
Cargo	Funciones
Visitador(a) General	Supervisar la elaboración de los proyectos de Conciliación, Recomendación, Propuesta General, Informe Especial, Acuerdo de no Responsabilidad, posicionamientos y cualquier otro documento vinculado con la defensa de los derechos humanos. Cubrir las funciones de la o el presidente de la Comisión durante su ausencia, en términos de la normatividad aplicable. <b>Aprobar y supervisar la integración, tramitación, investigación y conclusión de las quejas bajo los principios de profesionalismo, honestidad, eficiencia y máxima protección, con base en los criterios de defensa de los derechos humanos.</b>
Director(a) de área	Coordinar y supervisar la atención de las personas que están vinculadas con las quejas y dar trámite a éstas. Determinar la adecuada calificación y admisión de la queja. <i>Aprobar, coordinar y supervisar...</i>
Visitador(a) adjunto(a) de investigación	<b>...la integración, tramitación, investigación y conclusión de las quejas bajo los principios de profesionalismo, honestidad, eficiencia, eficacia y máxima protección.</b>
Visitador(a) adjunto(a) de apoyo de investigación	
Visitador(a) adjunto(a) auxiliar de investigación	
Fuente: Elaboración propia con base en CDHDF, Catálogo de Cargos y Puestos, Claves: 34A/001/2, 34A/002/1 ,27.1E/001/1, 28A/001/1, 29A/001/1. El resaltado es mío.	

Resumiendo el contenido de estos cuadros, los objetivos y funciones oficiales de las y los visitadores consisten en defender los derechos humanos de las personas que acuden a la CDHDF durante los procesos de integración, tramitación, investigación y conclusión de las quejas por presuntas violaciones de derechos humanos. Lo que se ha dicho en este capítulo tiene el objetivo de servir como punto de referencia para comprender el alcance de los procesos decisionales de las visitadurías generales. En el siguiente capítulo se hará una exposición de dichos procesos de acuerdo con los resultados de los casos.

## **Capítulo 4. Procesos decisionales en la Segunda Visitaduría General**

### **4.1 “Caso 2.1: Negativa de atención médica”**

El que presentaré a continuación es el más breve de todos los casos que serán expuestos en este trabajo. Esta queja permaneció abierta tan sólo siete días. Su nivel de complejidad y de politicidad es igual a cero. No refiere incertidumbre en cuanto al alcance del problema, no se requiere información de distintas fuentes de autoridad ni conocimiento experto, sólo hay una autoridad involucrada y, además, se encuentran claramente delimitadas las alternativas de decisión y el orden de preferencias entre ellas. Asimismo, no hay presencia de actores políticos ni sociales más allá de la peticionaria y la Comisión. Por otro lado, el tema de la queja no es materia noticiosa en medios de comunicación. Por parte de la CDHDF sólo ameritó el envío de una solicitud de medidas precautorias y una entrevista con la persona peticionaria. Esta queja se concluyó por haberse solucionado durante el trámite de acuerdo con la fracción primera del artículo 121 del reglamento interno de la CDHDF.

#### **4.1.1 Proceso organizacional. Estabilidad y certidumbre en la toma de decisiones**

La peticionaria en esta queja es Diana Lara, una mujer que se encuentra en el Centro Femenil de Readaptación Social de Tepepan. El 6 de junio de 2013, estando en reclusión, se realizó la salpingoclasia. Al día siguiente acudió al servicio médico para que le hicieran las curaciones de rigor pero personal de seguridad y custodia no la dejó pasar. “Se burlaban de mí por cómo caminaba” (Diana, agraviada y peticionaria en el expediente de queja, diario de campo, 13 de junio de 2013). 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” (ídem). La queja se calificó como presunta violación al derecho a la salud, en la modalidad de “obstaculización, restricción o negativa de acceso a los servicios de salud” de acuerdo con el catálogo para la calificación de las quejas de la CDHDF (2008b).

#### **4.1.2 Solicitud de medidas precautorias. La rutinización de la emergencia**

Cuando un expediente de queja es remitido a cualquiera de las visitadurías se analiza la narración inicial de hechos, se decide si el caso es urgente o no, y si amerita, por tanto, que se solicite a la autoridad la implementación de medidas precautorias.<sup>98</sup> En el caso de Diana, tan pronto se recibió su queja, la CDHDF solicitó a la autoridad que la paciente recibiera la atención médica que su estado de salud requiriese. Cabe señalar que una dolencia física no entraña los mismos riesgos para una persona en libertad que estando en reclusión. De acuerdo con la CDHDF, “frente a las personas privadas de la libertad, la obligación del Estado de cumplir el derecho a la salud se convierte en un imperativo jurídico irrenunciable dado que estas personas, por su condición de reclusión, están imposibilitadas para acceder a otros servicios médicos y a ejercer, por sí solas y con los medios a disposición, su derecho a la salud” (CDHDF, 2011b:23). En la segunda visitaduría se asume dicho supuesto de modo tal que el envío de solicitudes de medidas precautorias se ha convertido en una decisión que

---

<sup>98</sup> De acuerdo con la Ley de la CDHDF “[e]l Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o las y los visitadores, podrán solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas o reclamadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.” Artículo 39 de la Ley de la CDHDF. Según el manual de investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión (CDHDF, 2011) la valoración para decidir sobre la pertinencia de las medidas precautorias descansa en tres preguntas ¿Se puede generar un mayor deterioro de los derechos del agraviado? ¿Hay tiempo para evitar la violación? ¿De no emitirse las medidas las consecuencias podrían ser más graves? (cfr. CDHDF, 2008:54). Si la respuesta es positiva, entonces se solicitan dichas medidas.

ha adoptado la forma de estabilización o rutinización de la emergencia.

A diferencia de la tercera visitaduría, en la segunda se elabora un calendario mensual, en donde cada día se designa a un visitador o visitadora como responsable de enviar las solicitudes de medidas precautorias de las quejas que se reciben en el transcurso de una jornada. Para ello, las y los visitadores cuentan con templetas -elaborados y clasificados por ellos mismos- de acuerdo con los casos más recurrentes; por ejemplo, “negativa de atención médica”, “referencia a hospitales externos”, “deber de custodia”, “visita íntima”, etcétera. Es decir, que se reciban diariamente quejas urgentes, no significa que la organización se encuentre en estado de alarma. De hecho, en la segunda visitaduría, enviar solicitudes de medidas precautorias forma parte de la estabilidad organizacional.<sup>99</sup>

Así, aun cuando inicialmente el caso de Diana fue considerado urgente, los hechos de la queja daban cuenta de un problema sencillo, rutinario, breve y de fácil solución. De tal suerte, al recibir el expediente de queja, la visitadora a cargo del mismo comentó que éste parecía un caso sencillo: “Sólo se trata de que le den la atención médica. La siguiente semana iré a Tepepan. Si ya la atendieron y se encuentra bien, entonces la queja se puede

---

<sup>99</sup> En términos sistémicos, el envío de solicitudes de medidas precautorias es una decisión que establece bases de seguridad para la organización. Desde el momento en que se recibe una queja urgente, la organización está obligada a tomar medidas que la deslinde de la responsabilidad de un agravio mayor. La organización debe desmarcarse de la acusación de que la presunta víctima sufrió un daño irreparable porque la CDHDF no intervino a tiempo en su rol de defensora de derechos humanos. Los riesgos que implica la no emisión, o la emisión tardía, de la solicitud de medidas precautorias deben ser reducidos al mínimo por las y los visitadores. Esto los obliga a asegurarse, por los medios que sean necesarios, de que la autoridad tiene conocimiento de dicha solicitud. Dichos medios pueden ser vía fax, correo electrónico, mediante un mensajero que lleve físicamente la solicitud a las oficinas de la autoridad correspondiente, o incluso, en un caso extremo, dictar por teléfono la solicitud de medidas precautorias a quien sea que se encuentre del otro lado de la línea en la oficina correspondiente. De todo ello debe quedar un registro escrito en un acta circunstancia en donde conste que hubo un funcionario o servidor público que está enterado de la solicitud de la Comisión. El registro escrito de la decisión blinda a la Comisión, y a las y los visitadores en particular, de una probable acusación por no cumplir sus funciones.

concluir con una entrevista” (Ximena, visitadora adjunta, diario de campo, 7 de junio de 2013). En efecto, la queja siguió el curso predicho por la visitadora.

#### **4.1.3 Ratificación de los hechos. Selección de información para la delimitación del problema**

El 13 de junio de 2013 acudimos a Tepepan,<sup>100</sup> en donde Ximena se entrevistó con la peticionaria. En ese momento se ratificaron los hechos de la queja. 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, y gracias a la solicitud de medidas precautorias, señaló que 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 que le había impedido el paso. Diana respondió que no lo sabía pues el personal no portaba su gafete. Enseguida, Ximena le dio orientación sobre los cuidados generales que debía tener después de la operación. Entre ellos, algunas prácticas de higiene, como “echarle agua al baño, lavarse las manos y cuidarse de infecciones vaginales” (diario de campo, 13 de junio de 2013). La visitadora le preguntó si se

---

<sup>100</sup> De acuerdo con los criterios para la selección de los casos, durante mi trabajo de campo estaba buscando un caso que tuviera los niveles más bajos de politicidad y complejidad. Le comenté a Ximena el tipo de caso que estaba buscando y cuando le asignaron la queja de Diana me lo comentó enseguida. Entonces tuve la oportunidad de revisar el expediente de queja y de acompañar a Ximena al reclusorio para entrevistar, entre otras peticionarias, a Diana. La entrevista con ella duró 25 minutos aproximadamente. Ximena me dio la oportunidad de hacerle unas preguntas. En sus respuestas, Diana me comentó lo siguiente. Estudió la secundaria. Hace tiempo tuvo un novio que la maltrataba y la engañaba con su hermana. Por eso se fue de su casa. Entonces vivió en la calle un tiempo: “me robaron mi mochila con mis credenciales y así no podía rentar un cuarto”. Después se casó con un militar. Ella vendía chocolates en la calle. Un día se peleó con su esposo “por un peso”. Para demostrarle a él que ella “sí podía conseguir dinero y que no lo necesitaba para hacerse de recursos” decidió robarse el estereo de un auto. Entonces la detuvieron. Estaba en prisión desde septiembre de 2012. Diana señaló que se realizó la salpingoclasia porque sufrió una violación, tiene VIH y porque no quiere tener más hijos porque se los “quitan”. No recuerda si ha tenido 4 o 5 hijos, pero aseguró que los dos primeros se los quitaron sus papás y que no sabe en dónde se encuentran sus otros hijos. (Entrevista con Diana en el Centro Femenil de Readaptación Social de Tepepan, diario de campo, 13 de junio de 2013).

encontraba bien de salud, Diana contestó que sí, que de hecho estaba bien.

La mayoría de los casos de presuntas violaciones al derecho a la salud que se tramitan en la segunda visitaduría siguen, en su inicio, el mismo procedimiento que se acaba de describir.<sup>101</sup> El caso de Diana, como ya se ha señalado, siguió una trayectoria sin sobresaltos. Debido a que Diana había sido atendida y se encontraba bien de salud, Ximena le comentó que se concluiría la queja porque le habían practicado las curaciones que necesitaba y porque se sentía bien físicamente. Diana estuvo de acuerdo con esta decisión. Entonces agradeció a la visitadora por su apoyo y comentó que seguramente el personal de seguridad y custodia iba a dejar de molestarla (diario de campo, 13 de junio de 2013). La queja se concluyó por haberse solucionado durante el trámite el mismo día que se ratificaron los hechos.

Ahora bien, como ya se indicó, durante la entrevista con Diana, ella mencionó que no le habían dado “su incapacidad” después de su operación, que no le estaban proporcionando la

---

<sup>101</sup> A la solicitud de medidas precautorias le sigue la ratificación de los hechos, mediante la cual se obtiene información adicional que permite evaluar el alcance del problema. Al momento de ratificar los hechos, el personal de la CDHDF se presenta y explica los motivos de su presencia. Enseguida, la o el visitador le resume a la persona peticionaria los hechos narrados en la queja y le pregunta si así ocurrieron las cosas. De ser así -y así suele serlo en la mayoría de los casos- se le plantea al peticionario o peticionaria preguntas como las siguientes “¿Cómo estás? ¿Qué pasó con tu dolor de [estómago, cabeza, etcétera]? ¿Te mandaron a llamar de la Unidad Médica? ¿Qué te dijeron? ¿Qué te recetaron? ¿Te dieron el medicamento? ¿Tu familia puede comprarte el medicamento [o material de curación]? ¿Sabes cómo va lo de tu referencia [a un hospital externo]?”. En las respuestas que proporcionan las y los peticionarios suele surgir información adicional, por ejemplo, que el medicamento no está disponible en la unidad médica, que no obtuvieron ninguna cita, que no hay médicos suficientes, que duermen hacinados en sus celdas, que el alimento que les proporcionan es inadecuado para su padecimiento, entre otros hechos. Si a pesar de toda la información agregada, el peticionario manifiesta que fue atendido y que se encuentra mejor de salud, entonces es posible aproximarse a la conclusión de la queja. Esto depende de la percepción que tenga el visitador o visitadora de la gravedad de la salud del paciente. Por lo general, una vez que el paciente se ha recuperado -o se encuentra en vías de recuperación- y siempre que no haya otros hechos que amenacen la salud del paciente (por ejemplo, amenazas o conflictos con otros internos o con personal del reclusorio) entonces es posible concluir la queja.

dieta que necesitaba y que el personal de seguridad y custodia que la había molestado no portaba su gafete. Estos hechos bien pudieron haber sido investigados por la visitadora de acuerdo con los principios de “exhaustividad y debida diligencia” que deben observarse durante la investigación y tramitación de las quejas (CDHDF, 2011). Considerando este punto, y con miras a la comprensión de este caso, cabe preguntarse ¿Por qué la queja se concluyó por haberse solucionado durante el trámite y no se profundizó en la investigación? En otras palabras, ¿de dónde obtuvo la visitadora la certidumbre para la conclusión del caso?

#### **4.1.4 Diligenciar los derechos. La solución durante el trámite**

De las trece causales de conclusión que establece el reglamento interno de la CDHDF, la solución durante el trámite de los expedientes de queja es la más común en toda la Comisión. En 2012, de acuerdo con el último informe de la CDHDF, el 44.83% de las causales de conclusión corresponde a este rubro.<sup>102</sup> De todas las áreas internas, aquella que más recurre a este tipo de conclusión es, precisamente, la segunda visitaduría. Durante 2012, el 56.06% de las presuntas violaciones fueron concluidas por haberse solucionado durante el trámite.<sup>103</sup> Según el manual de investigación de violaciones a derechos humanos (CDHDF, 2011) la solución durante el trámite se aplica en cualquier situación en la que “se resolvió el problema por acción de la o el visitador mientras era investigada la queja” (CDHDF, 2011:160). En agosto de 2012, durante una entrevista, la misma visitadora que un

---

<sup>102</sup> El total de conclusiones fue de 13227, de las cuales 5930 fueron por haberse solucionado durante el trámite. CDHDF, 2013:293.

<sup>103</sup> En la primera visitaduría el 26.18% de las conclusiones fueron por haberse solucionado durante el trámite (1073 de 4098); en la segunda fue el 56.06% (3202 de 5712), en la tercera fue el 49.65% (782 de 1575), en la cuarta fue el 46.32% (522 de 1127), en la quinta fue el 49.09% (351 de 715). Véase: CDHDF, 2013:293.

año después atendería el caso de Diana me comentó al respecto: “Nosotros mandamos las medidas precautorias, la autoridad las atiende -supuestamente- y me manda una respuesta diciendo 'ya las atendí'. Antes de que yo reciba esa respuesta voy al reclusorio, me entrevisto con la persona, le pregunto cómo está, si ya lo mandaron a llamar de la unidad médica, qué pasó, qué le dijeron, cómo se siente, si ya recibió el medicamento, cómo va el tratamiento. A veces me dicen, 'ya me atendieron, ya me dieron el medicamento, ya me siento mejor. Me falta una semana de tratamiento pero ya me siento perfectamente'. Otros me dicen ya tomé el tratamiento y ya me siento bien. ¡Perfecto! Entonces ahí es cuando uno concluye la queja porque la persona está bien, se siente mejor, recuperó su salud. -¿*La concluyen por haberse solucionado durante el trámite?* Sí, la concluimos por haberse solucionado durante el trámite. [...]” (Ximena, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, entrevista, 20 de agosto de 2012). Siguiendo lo dicho por Ximena y el manual de investigación, si las diligencias fueron exitosas en destrabar el problema que dio origen a la queja entonces se le puede dar salida al expediente.

Lo señalado en el manual y lo dicho por Ximena justifica la decisión de concluir el expediente de queja por haberse solucionado durante el trámite. Sin embargo, no resuelve la cuestión de por qué no se profundizó en la investigación de los hechos presuntamente violatorios. Esto es, que se resuelva el problema inmediato de la queja “no significa que no haya habido violación” (Ximena, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, entrevista, 20 de agosto de 2012). Por eso, en el acuerdo de conclusión se mencionan los agravios identificados y se hace una llamado a la autoridad para que prevenga ese tipo de hechos. Sin embargo, en las quejas que se concluyen por haberse solucionado el trámite, los hechos presuntamente violatorios no se investigan a profundidad.

#### **4.1.5 Parámetros organizacionales en la toma de decisiones. Abatir el rezago de expedientes**

A lo largo de sus 20 años de existencia, la CDHDF ha tenido un aumento considerable de quejas recibidas. En 1993, año de fundación de la CDHDF, ésta recibió 352 quejas,<sup>104</sup> en 1994 recibió 2946. En el año 2012, la CDHDF registró 8129 quejas. El año en el cual se recibieron más quejas fue 2005, con 9347 quejas registradas.<sup>105</sup>

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.<sup>106</sup> 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, al 5 de marzo de 2012, había 526 quejas abiertas que habían sido registradas de 2007 a 2010.<sup>107</sup> 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

---

<sup>104</sup> La CDHDF inició labores en septiembre de 1993, esa cifra corresponde a los meses de septiembre a diciembre de ese año.

<sup>105</sup> Fuente: página electrónica de la CDHDF, sección de informes anuales, cifras, comparativo histórico, quejas registradas. [http://informesanuales.cd hdf.org.mx/graficas\\_informe/grafcs/quej\\_reg.htm](http://informesanuales.cd hdf.org.mx/graficas_informe/grafcs/quej_reg.htm), consultada el 7 de diciembre de 2013.

<sup>106</sup> Fuente: solicitud de información pública, folio 3200000040812, oficio No. OIP/469/12, exp. CDHDF/OIP/408/12, respuesta del 6 de julio de 2012.

<sup>107</sup> 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, oficio No. OIP/469/12, exp. CDHDF/OIP/408/12, respuesta del 6 de julio de 2012.

cargo, en promedio, 40.6 expedientes de queja.<sup>108</sup> 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” (artículo 5 de la Ley de la CDHDF).

Considerando 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 problemas de investigación. Al respecto, Camila 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” (Camila, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, diario de campo, 29 de febrero de 2012).

El rezago de expedientes y la sobrecarga de la carga de trabajo han dado lugar a lo que en teoría organizacional se llama programa de decisión; es decir, un criterio organizacional para evaluar la rectitud de las decisiones del personal (véase el modelo analítico de la tesis). En la CDHDF, dicho programa señala que las quejas deben concluirse en el menor tiempo

---

<sup>108</sup> 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 del 20 de marzo de 2012, oficio no. OIP/175/12, exp. CDHDF/OIP/158/12; y Folio 3200000013712 del 15 de marzo de 2012, oficio no. OIP/168/12, exp. CDHDF/OIP/137/12.

posible: “En seis meses debemos abatir el 50% del rezago. En junio [de 2012] ya no debemos tener nada de 2010 salvo casos excepcionales que estén para recomendación. [...] La estrategia permanente es el combate al rezago” (director de área de la segunda visitaduría, reunión de trabajo con las y los visitantes a su cargo; diario de campo, 1 de febrero de 2012). En el mismo tenor, el tercer visitador general comentó: “sólo tenemos un indicador de desempeño que es la conclusión de expedientes” (tercer visitador general, dicho al momento de presentarme con él, diario de campo, 20 de agosto de 2012).

Pues bien, de haber investigado los hechos narrados por Diana, el expediente de queja se hubiera tenido que mantener abierto junto con los más de 70 expedientes de queja que, en ese momento, llevaba la visitadora a su cargo. La adecuación al programa de la organización permite comprender la decisión por la conclusión del expediente. Con todo y eso, ¿tendría que ser así en cualquier caso?

#### **4.1.6 Implicaciones prácticas de la defensa de los derechos humanos. El rol del personal en la solución de problemas**

Debido a que el caso de Diana no era grave -o sea, no estaba en peligro su vida, ni había daños irreversibles en su integridad personal- se resolvió de manera rutinaria: se solucionó el problema de la queja y se concluyó el expediente. Ahora bien, ¿Cómo comprender el alcance de esta decisión? De no haberse resuelto con sólo una gestión ¿Hasta dónde hubiera llegado la visitadora en la solución del problema? ¿Cuál es el papel de las y los visitantes en la definición de las soluciones de las quejas? ¿Cuál es el alcance de las decisiones del personal en la segunda visitaduría?

Ximena, la visitadora adjunta que atendió el caso de Diana, en una ocasión llevó el caso de un interno del RPVO -a quien llamaremos Sebastián- quien vivía con cáncer y VIH. Con la finalidad de conseguir su atención médica, Ximena consiguió “8 mil pesos para una de sus quimioterapias” (Ximena, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013). Sobre ese caso, ella comenta: “Antes habíamos hecho cooperaciones para medicamentos de Sebastián pero llegó el momento en que ninguna cooperación nos alcanzaba. Un día llegué con la maestra [*se refiere a la segunda visitadora general*] y le dije, 'Ahora necesitamos una cooperación de alto nivel'. Entonces ella pidió dinero a los titulares [*de la CDHDF*] y los titulares con su gente juntaron 8 mil pesos para Sebastián. Con eso pudimos solventar muchos de los gastos que tenía. Después concluimos la queja porque lo estaban atendiendo. Pero de pronto Sebastián iba a salir [*del reclusorio*] y dijo: 'Yo no necesito ir a ningún lado [*en especial*], a mí présteme 1500 pesos y yo rento un cuarto'. Pero él no tenía contemplado que iba a necesitar a alguien que lo ayudara cuando le hicieran las quimioterapias. Además vive con VIH. Tuve que convencerlo de que requería ayuda, que era necesario que se siguiera tomando su medicamento, que se garantizara que el INCAN iba a seguir con su tratamiento exento de pago. Finalmente aceptó la ayuda [...]. Siempre pongo el ejemplo de Sebastián porque es un caso que marcó mi vida, mi carrera profesional y que le dio mucho sentido a mi trabajo en la Comisión. Un día, cuando conseguimos el dinero para su quimioterapia, me dijo muy asombrado '¿Por qué la gente te dio dinero si no me conocen?' Entonces yo le dije 'Pues porque les platicué de ti'. Él me dijo 'Yo no sabía que existía gente así'. Claro, el contexto de él había sido diferente, de mucha violencia. Es muy bonito para mí decirle a Sebastián 'Hay gente chida, hay gente que te puede apoyar porque lo siente como algo que le nace. (Ximena, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013).

Este rol altruista no es privativo de Ximena. En una ocasión Leslie, otra visitadora, juntó “más de 2 mil 500 pesos para un medicamento en menos de 24 horas” (Leslie, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013). Ella misma, sobre otro caso, comentó: “Yo tuve el caso de un señor que no sabía cuál era su situación jurídica porque hablaba mazateco. Entonces le conseguí un traductor. Me enteré de su historia por el traductor. Fui a hablar con el juez. Le faltaba un año para salir pero logramos que saliera antes. Igual [que en otros casos] juntamos dinero, le conseguimos ropa, le pagamos el transporte [a su lugar de origen], lo fuimos a llevar hasta la terminal. Ese fue un día súper intenso porque el juez lo valoró y me dijo: 'Te quiero aquí con la traductora, ahorita'. Entonces conseguimos a la traductora en ese momento. Eso fue súper gratificante.” (Leslie, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013). En el mismo sentido, un visitador de nuevo ingreso llevaba el caso de un interno que necesitaba material de osteosíntesis, como el peticionario no tenía dinero y la unidad médica del reclusorio no conseguía el recurso, el visitador se aventuró a hablar directamente con una funcionaria de alto nivel de la secretaría de salud y logró que la dependencia adquiriera el material para el interno (Martín, visitador adjunto, diario de campo, 3 de julio de 2013). Otro visitador llevaba el caso de un interno cuyo periodo de compurgación había concluido pero a quien no liberaban porque faltaba un documento que tenía un juez en el estado de Hidalgo. Debido a que las autoridades del reclusorio no hacían las gestiones para conseguir dicho documento el visitador acudió personalmente a Pachuca, capital del estado (previa coordinación con el *Ombudsman* local de la entidad) para obtener el documento y sacar al interno de la cárcel (diario de campo, 26 de junio de 2013).

Si comparamos estos asuntos con los denunciados por Diana, me refiero al problema de la falta de gafete y la falta de dieta, estos parecen un asunto menor. Esto es, las y los visitantes deben ser selectivos al momento de decidir qué casos ameritan gestiones extraordinarias y cuáles pueden concluirse dada la naturaleza de los hechos. Sobre este punto, un directo de área señaló en una reunión de trabajo con su equipo: “hay que distinguir entre los casos de fácil solución y los de difícil solución. Ahí tenemos que echar toda la maquinaria. Por ejemplo, un cambio de dormitorio es de fácil de solución. En cambio, una tortura es de difícil solución” (director de área de la segunda visitaduría, reunión con su equipo de trabajo, diario de campo, 1 de febrero de 2012).

Ahora bien, las decisiones altruistas, si bien son cotidianas en la segunda visitaduría, no están exentas de discusión y debate al interior de esta área. Una visitadora adjunta señaló al respecto: “La responsabilidad que tienen los servidores públicos la terminamos subsanando nosotros. Entonces lo que hacemos no tiene impacto en el servidor público. Hace una semana un joven tenía un problema de bipolaridad y no tenía medicamento. Se golpeaba en la cara y se rompía los dientes. En la secretaría de salud no tenía el medicamento que el joven necesitaba y [la visitadora general] decidió comprar el medicamento por su cuenta. Recorrimos todas las farmacias buscando el medicamento. Finalmente lo compramos y se lo entregamos al muchacho pero ¿Cuánto tiempo puede durar el medicamento? Duró una semana. Después de una semana llegó un oficio de la secretaría de salud [dirigido a la visitadora general] para decirle que el medicamento se había acabado ¡Que si por favor le compraban otro! ¡No se trata de eso! Se trata de que si no hay medicamento la doctora se ponga a temblar porque le van a iniciar un procedimiento en contraloría si no lo consigue. A veces actuamos por la desesperación de que el peticionario se va a morir o se va a quedar

encerrado, entonces nos ponemos la capa [de superhéroe] y le compramos el medicamento o dormimos afuera del reclusorio. Eso no garantiza la no repetición de los hechos. Cada vez más estamos investigamos los mismos hechos. Siempre corremos y la hacemos de médicos, ambulancia, enfermeras, curas, lo que sea, pero no tiene que ser así.” (Julieta, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, dicho en una reunión de trabajo con toda el área, 26 de junio de 2013).

Conocedora de estas discusiones, la segunda visitadora general justifica las decisiones altruistas de las y los visitadores: “El modelo de la Comisión ha sido empoderar a la persona ¿Qué tanto empoderas haciendo colectas para los peticionarios o comprándoles el medicamento? Julieta tiene razón, ahí no hay empoderamiento. Sin embargo, el problema es que hay casos en donde no hay tiempo para empoderar. [Hay casos] en donde la dignidad de la persona puede verse afectada si no se toman esas medidas. Cuando está en juego el factor del riesgo del daño irreparable siempre se privilegia el cuidado de la vida [...] En la toma de decisiones hay que privilegiar la salvaguarda de la vida o al menos dejar al individuo en condiciones [seguras] para poder investigar la queja. [En estos casos] la actuación inmediata hace la diferencia. Lo ideal sería un mecanismo para que todos se presenten a valoración médica, pero eso no es así [...] [A veces] en lugar de sacar la chamarra [de la Comisión] sacamos la capita [de superhéroe] ésa es una parte buena, noble, y de satisfacción del trabajo” (segunda visitadora general, entrevista, 26 de junio de 2013).

Considerando lo anterior, la decisión de concluir el expediente de Diana por haberse solucionado durante el trámite, acaso no evite la repetición de los hechos (“Llevamos 20 años investigando quejas donde pasa la misma situación” Román, visitador adjunto en la

segunda visitaduría, grupo de discusión, 18 de julio de 2013) pero es una decisión basada en criterios organizacionales de decisión claramente definidos que permiten, en una perspectiva más amplia, garantizar el flujo de las quejas y lidiar con la sobrecarga de expediente: “No es nuestra función resolver queja por queja, sino señalar las violaciones a derechos humanos para que la autoridad haga algo al respecto. Sin embargo, nos la pasamos resolviendo cada queja, entonces en lugar de ser defensores somos gestores, y luego tienes que estar haciendo cooperaciones para juntar dinero para la medicina del peticionario. ¿Por qué lo hacen? Yo, personalmente, por tener un expediente menos [risas] 50 pesos no me van a hacer más pobre pero sí me van a quitar un expediente. Además es una cuestión de una humanidad, de sentir que puedes ayudar a alguien.” (Leslie, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, diario de campo, 24 de junio de 2013). En el mismo sentido: “¿Qué pasa si tienes varios asuntos en donde está en riesgo la vida, la integridad [...]? Estás atendiendo un caso cuando de repente te dicen que ya picaron [quiere decir hirieron] a otro. No puedes entrarle con todo a todas las quejas. En un escenario real, en donde tienes 80 o 100 expedientes, aunque quieras ir con todo [en la atención integral de cada queja] no puedes” (Sebastián, director de área en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 18 de julio de 2013). Finalmente, “no deberíamos estar solucionándolo todo pero a veces es la mejor manera para concluir las quejas.” (Ángel, visitador adjunto en la segunda visitaduría, diario de campo, 26 de junio de 2013).

#### **4.1.7 Conclusiones**

Los resultados de este caso apoyan las dos primeras hipótesis de esta tesis. Los niveles de complejidad y politicidad fueron nulos. La decisión final del proceso fue la conclusión del

expediente de queja por haberse solucionado durante el trámite. Es decir, no se reconoció violación alguna que deviniera en recomendación. Esta decisión fue posible porque el problema inicial de la queja podía resolverse fácilmente de acuerdo con los criterios y recursos de la organización; además, no se presentó ningún evento que pudiera redirigir el curso del proceso hacia otra conclusión.

El sentido de la conclusión del expediente de queja resolvió un problema del sistema penitenciario. En este sentido se sostiene la hipótesis 3. La gestión de la visitadora le dio salida a un problema específico de otra institución.<sup>109</sup> El costo de esa decisión fue que la CDHDF no desempeñara su función central de investigar los hechos. Las implicaciones de esto serán analizadas en las conclusiones generales.

En el caso que acabamos de ver las decisiones de la visitadora se refieren a la gestión administrativa. En este sentido, el rol de “visitadora” revestido de “gestora” es una premisa para la decisión de concluir el expediente por haberse solucionado durante el trámite. Este revestimiento resulta funcional con el programa decisional de concluir los expedientes de queja con celeridad. Las funciones de investigación no tenían lugar en este caso porque éste cubría con los requisitos organizacionales para concluirse de manera lineal, continua y sin interrupciones desde  $t1$  hasta  $t2$ . No hubo perturbaciones del entorno ( $\lambda$ ) que llevaran a la visitadora a asumir funciones más allá de la gestión del caso y que desviarán el caso de  $a$  hacia  $a'$ .

---

<sup>109</sup> Aquí hablo de “institución” y no de “organización” porque estoy asumiendo la perspectiva de los participantes. Cuando asuma la posición de mi propio marco teórico hablaré de “organizaciones”.

El de Diana es un caso típico en la segunda visitaduría: breve, lineal (es decir, sin necesidad de recurrir a decisiones extremas) y dirigido a solucionar el problema inmediato que aqueja a la persona en reclusión. Como se expondrá enseguida, no todas las quejas investigadas siguen la misma trayectoria. En los siguientes casos veremos cómo surgen variables no previstas que obligan a los visitantes, como tomadores de decisiones, a poner en juego sus recursos para sortear los obstáculos que se les van presentando y cómo, de esta manera, los procesos organizacionales asumen trayectorias menos lineales y más discontinuas.

#### 4.2 “Caso 2.2: Fallecimiento en reclusión”

El 20 de agosto de 2011 la CDHDF recibió una llamada proveniente del 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 Luis Ramírez, personal de seguridad y custodia habían trasladado a su hermano a la unidad médica del reclusorio, pero en ésta se negaban a atenderlo. La queja se calificó como presunta violación al derecho a la salud en su modalidad de “obstaculización, restricción o negativa de atención médica” de acuerdo con el catálogo de la CDHDF (2008b).

Al recibir la queja, la CDHDF envió una solicitud de medidas precautorias<sup>110</sup> para que se brindara la atención médica necesaria 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 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. A finales de 2013 se determinó había habido negligencia y responsabilidad médica en la atención brindada a Jorge Ramírez, por tanto se emitiría la recomendación por violación a derechos humanos.

Este caso tiene el nivel 1 de complejidad por los siguientes motivos: a) se encontraban implicadas casi 10 autoridades o dependencias, todas ellas referidas a los hospitales en

---

<sup>110</sup> En el caso anterior, el de Diana Lara, describí la funcionalidad de las medidas precautorias para los procesos decisionales de la segunda visitaduría.

donde estuvo el peticionario, b) hubo incertidumbre en cuanto el alcance del problema (¿el peticionario hubiera salvado su vida en caso de haber recibido la atención médica adecuada?), y c) se requería información no sólo de los hospitales en donde estuvo internado el peticionario, sino de médicos que revisaran el expediente clínico. Por otro lado, este caso tiene nivel 0 de politicidad porque: d) el peticionario no forma parte de ninguna organización y no cuenta con ninguna suerte de apoyo social o político, e) el caso no ha sido motivo de medios de comunicación, y f) no hay actores políticos ni políticos más allá de la comisión y las autoridades implicadas.

#### **4.2.1 Negativa de atención médica. Rutina organizacional**

Aunque el caso de Jorge Ramírez haya sido considerado urgente, los hechos de la queja correspondían a un caso rutinario en la segunda visitaduría (similar, en su inicio, al caso 2.1). De hecho, el tipo de violación utilizado para la calificación de su queja (“obstaculización, restricción o negativa de atención médica”) es de los más aplicados en los casos que se reciben en esta visitaduría. De acuerdo con el Catálogo para calificación de las violaciones a derechos humanos (CDHDF, 2008b) el derecho a la salud tiene 27 tipos de violación. Durante 2011, año de registro de la queja de Jorge Ramírez, se aplicaron 19 tipos de violación. De todos ellos, el más utilizado para calificar las quejas fue “la obstaculización, restricción o negativa de atención médica”, mismo que se aplicó en el 36.8 por ciento de los tipos de violación mencionados.<sup>111</sup> Las quejas de “negativa de atención

---

<sup>111</sup> Los 19 tipos de violaciones del derecho a la salud se aplicaron en 1836 ocasiones, de todas ellas, la “obstaculización, restricción o negativa de atención médica” se aplicó en 675 ocasiones, equivalentes al 36.8% del total. (CDHDF, informe anual 2011, vol. I, p. 308-310).

médica” suelen resolverse en pocas semanas. Regularmente el visitador o visitadora a cargo solicita a la unidad médica del reclusorio que atienda al peticionario. Posteriormente se le entrevista y se verifica que haya recibido los servicios médicos requeridos, entonces se está en condiciones de concluir el expediente. En estos términos, el problema, las alternativas y la solución del proceso son claras y alcanzables. El problema es la falta de atención, la alternativa es solicitar la atención y la solución es concluir el expediente por “haberse solucionado durante el trámite”. El caso de Jorge Ramírez parecía enfilarse hacia esa conclusión hasta que surgió la noticia de su muerte, misma que implicó una prematura vuelta de tuerca en el proceso organizacional.

#### **4.2.2 Fallecimiento en reclusión. Revés en el proceso**

El caso del señor Jorge Ramírez correspondía al tipo de casos rutinarios hasta que se recibió la noticia de su muerte, apenas a los 17 días de haberse registrado la queja. Al enterarse del fallecimiento del peticionario (durante una diligencia en el RPVO) la visitadora a cargo del caso solicitó hablar con Luis Ramírez, quien interpuso inicialmente la queja. Al respecto, la visitadora señaló: “Su hermano [el señor Luis Ramírez] estaba bien asustado, no sabía por qué lo había mandado a llamar, yo creo que pensó que lo iba a castigar o algo así. Le pregunté qué sabía de la muerte de su hermano, me dijo que no sabía de qué había muerto ni en qué hospital falleció. Me contó que ingresó al reclusorio porque él y sus dos hermanos se robaron unas 'papitas' de una tienda y los detuvieron por robo en pandilla. El señor no sabía leer ni escribir, él y su hermano eran basureros. A los dos les habían dictado una sentencia de 10 meses. Ingresaron en noviembre, o sea que ya estaban a punto de salir cuando falleció [el señor Ramírez]”. (Camila, visitadora a cargo del

expediente de queja, diario de campo, 24 de enero de 2012).

La muerte de un peticionario en reclusión tiene diversas implicaciones, algunas de orden emocional: “Es bien duro que tengas a una persona [peticionaria] que tiene una deuda de 50 pesos por droga pero no te lo dice. Al día siguiente lo vas a ver [al reclusorio] y resulta que ya está muerto” (Sebastián, subdirector de área en la segunda visitaduría, grupo de discusión 18 de julio de 2013). De manera similar: “Tuve el caso de un chavo que acompañé al INCAN [Instituto Nacional de Cancerología] a un cita. Ahí le dijeron que ya no podían hacer nada por él. Fue muy fuerte porque no estaba su familia, sólo estaba yo con él [*la visitadora comienza a llorar*]” (Sara L., visitadora adjunta en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013). De esta manera: “Cuando la persona fallece en reclusión es muy duro resolver la queja. Cuando recibes un asunto lo que quieres es solucionar el problema, no que la persona se muera durante el proceso. Hay una mística a ese respecto” (segunda visitadora general, entrevista, 26 de junio de 2013). Por otro lado, de manera especialmente relevante para los procesos de las quejas, son las implicaciones del fallecimiento en el curso, duración y conclusión de los expedientes.

En junio de 2010, investigadores del Programa Atalaya<sup>112</sup> analizaron el desempeño de la CDHDF en la tramitación de diversas quejas.<sup>113</sup> Una de ellas era un asunto de atención médica hacia un interno que había fallecido en el RPVN. Esta queja se registró en el 2007 y

---

<sup>112</sup> Programa de investigación que analiza el desempeño de la CNDH y CDHDF. Está integrado por investigadores del Instituto Tecnológico Autónomo de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.

<sup>113</sup> Véase el documento: “Análisis de Atención a Quejas Presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal”, de junio de 2010, suscrito por el maestro Miguel Sarre, coordinador del Programa Atalaya. Disponible en la página <http://atalaya.itam.mx/index.php>. Consultada por última vez el 11 de febrero de 2014.

se concluyó en el 2009 por “falta de interés”. La notoriedad de este hecho obligó a la segunda visitaduría a abrir de nuevo el expediente de queja e investigar los hechos (diario de campo, 5 de octubre de 2010). A partir de entonces, todas las quejas en donde un interno fallece en reclusión son investigadas exhaustivamente: “¡No, bueno! Cuando fallece [el peticionario] tenemos que investigar qué sucedió, si le dieron o no la atención oportunamente, si lo llevaron al lugar en donde tenían que atenderlo, si hubo retraso en la atención, si hubo negligencia, mil cosas” (Ximena, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, entrevista, 20 de agosto de 2012). De igual modo: “En los casos de salud, el trabajo [de nosotros] llega hasta que operan al peticionario y está estable. En ese momento termina [la queja]. Pero si es una mala práctica [médica] o fallece el peticionario tenemos que documentar y llevar la investigación hasta sus últimas consecuencias” (Carlos T., subdirector de área en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013). Es decir, cuando una persona fallece en reclusión el problema de la queja deja de ser un problema de gestión (conseguir la atención médica) y se convierte en un problema de investigación (acreditar o no la violación). En estos casos, la decisión por la investigación de los hechos presuntamente violatorios resulta ineludible.

#### **4.2.3 La documentación de los hechos**

Retomando los hechos de nuestro caso, la visitadora a cargo del expediente no sabía cuál había sido la causa del fallecimiento, en dónde había fallecido, ni cuál era la autoridad presuntamente responsable. Dada la incertidumbre sobre el caso, la primera decisión del proceso de investigación fue solicitar a la unidad médica del RPVO una copia certificada del expediente clínico del peticionario. En respuesta, la unidad médica envió a la CDHDF

más de 100 hojas, mismas que componían el expediente del señor Jorge Ramírez.

En la revisión del expediente clínico, se observó que el peticionario había sido atendido en cuatro hospitales -Hospital General de Xoco, Hospital General Ajusco Medio, Hospital General Balbuena y Hospital de México-. Entonces se solicitó a la Secretaría de Salud del Distrito Federal que informara sobre la atención brindada al señor Jorge Ramírez y proporcionara una copia del expediente clínico que se hubiera elaborado en cada hospital. La visitadora esperaba que con esta información se pudiera someter el expediente de la atención médica brindada al peticionario a la opinión de un médico de la CDHDF. La pregunta que habría que responder era si había habido, o no, responsabilidad o negligencia médica en el fallecimiento del peticionario y, por lo tanto, si podía acreditarse o no la violación a sus derechos humanos. Contra las expectativas de la visitadora, los cuatro hospitales respondieron que no tenían registro alguno de atención al señor Jorge Ramírez.

La respuesta condujo a contradicciones. La unidad médica del RPVO afirmaba que el señor Jorge Ramírez había sido referido a esos hospitales, pero los hospitales afirmaban que no habían atendido al peticionario. O una de las dos partes estaba mintiendo o no habían levantado un registro escrito de la atención. Ambas alternativas presumían una falta que pudiera ocultar una violación. Para resolver esto, se requería revisar con precisión el expediente clínico proporcionado por la unidad médica del reclusorio. Ello permitiría contar con información más precisa que ayudaría a despejar las dudas sobre los hospitales y fechas en los que fue atendido el peticionario. Sin embargo, el expediente estaba desordenado cronológicamente, tenía muchas hojas sueltas y numerosos fragmentos de textos ilegibles. Este hecho podría parecer un asunto menor; sin embargo, considerando que

el caso del señor Jorge Ramírez era uno de los 80 expedientes de queja que tramitaba la visitadora, la decisión de ordenar el expediente clínico debía ser sopesada con el tiempo disponible para atender cada queja.

Desde que se recibieron las respuestas de los hospitales que negaban haber atendido al señor Jorge Ramírez, hasta que se logró ordenar cronológicamente el expediente clínico enviado por la unidad médica del reclusorio, transcurrió más de un mes. Con la cronología de la atención médica se averiguó que el señor Jorge Ramírez no sólo fue atendido en los cuatro hospitales que ya habían sido detectados, sino que fue atendido en tres hospitales más -Hospital Belisario Domínguez, Hospital General de Iztapalapa y Hospital General Enrique Cabrera-. Adicionalmente, se pudieron precisar las fechas en las que el peticionario fue atendido en cada hospital.

De la revisión del expediente clínico se obtuvo la secuencia temporal de la atención médica proporcionada al peticionario, misma que me interesa retomar para mostrar la materia de este caso. El 31 de octubre de 2010 el señor Ramírez ingresó al reclusorio, el 2 de noviembre la unidad médica del RPVO le diagnosticó “trastorno mental y del comportamiento asociado al alcoholismo” (expediente clínico de la unidad médica del RPVO que obra en el expediente de queja). El 4 de noviembre se trasladó de manera urgente al hospital Xoco porque había sido golpeado por otras personas. Ahí permaneció hospitalizado hasta el 10 de noviembre. El 14, 15 y 19 de noviembre fue atendido en la unidad médica del RPVO por diabetes mellitus II y otros padecimientos. El 26 de noviembre fue internado nuevamente en Xoco, de donde egresó al día siguiente con el diagnóstico de insuficiencia hepática e hipokalemia (bajo nivel de potasio en la sangre). Del

27 de noviembre al 6 de diciembre fue atendido en la unidad médica del reclusorio con el mismo diagnóstico. El 2 de diciembre se solicitó su referencia a medicina interna. El 6 de diciembre ingresó y egresó de Xoco con el diagnóstico de encefalopatía hepática, desequilibrio electrolítico y diabetes mellitus. Durante diciembre de 2010 (del 7 al 24 y del 27 al 31) y enero de 2011 (del 2 al 7, el 10 y 11) permaneció hospitalizado en la unidad médica del RPVO.

El 17 de enero de 2011 la unidad médica del RPVO solicitó estudios de laboratorio. El 8 de febrero se dio de alta. Ese mismo día fue referido de urgencia y dado de alta en el hospital Enrique Cabrera. Durante el mes de junio volvió a ser hospitalizado en la unidad médica del RPVO y en Xoco. Se le diagnosticó gastroenterocolitis, además de otros padecimientos. El 19 de agosto ingresó y egresó de la unidad médica del reclusorio. El 21 de agosto fue referido a los hospitales de Iztapalapa y Balbuena, en ambos se negaron a atenderlo. El mismo día fue recibido y dado de alta en el hospital Ajusco Medio. El 22 de agosto fue trasladado de urgencia al Hospital General de México, en donde lo rechazaron argumentando que esa institución “no recibe internos a menos que acudan con criterios de urgencia” (oficio de respuesta a una solicitud de información de la CDHDF, documento que obra en el expediente de queja). El 23 de agosto fue hospitalizado en Belisario Domínguez, en donde falleció al día siguiente. En la necropsia se señalaba que el señor Jorge Ramírez falleció por una bronconeumonía complicada por cáncer pulmonar. En suma, considerando esta síntesis cronológica, la atención médica al peticionario daba muestras de haber sido inconsistente, sin un diagnóstico claro y, desde luego, sin un tratamiento adecuado.

Con esta información, la visitadora sabía tres cosas: 1) que el señor Ramírez falleció de un

padecimiento que no le fue diagnosticado en ninguno de los hospitales, 2) que varios hospitales se negaron a atender al peticionario pocos días antes de que éste falleciera y 3) que su atención médica daba muestras de haber sido sumamente errática. Estos hechos, sin embargo, eran insuficientes para acreditar la violación. La información que la visitadora seguía requiriendo era una copia de los expedientes clínicos que se hubieran elaborado en los hospitales en donde sí fue recibido. Esta información la sometería a la opinión de un médico de la Coordinación de Servicios Médico de la CDHDF y entonces podría tener elementos que le permitieran acreditar o descartar la violación a derechos humanos.

#### **4.2.4 Requiriendo conocimiento experto**

La decisión de contar con una opinión especializada es común entre las y los visitantes. A fin de tener herramientas que les permitan comprender los hechos de la queja, el personal recurre a opiniones de expertos en el tema de su queja. Si ésta es sobre salud, se solicita a uno de los tres médicos de la CDHDF que emita su opinión experta sobre el caso. En el caso de los peticionarios que se encuentran enfermos, la opinión del médico permite que los visitantes decidan si el caso amerita o no una atención más especializada, un medicamento específico o contrastar la opinión de los médicos del reclusorio.<sup>114</sup>

La opinión de los médicos puede llegar a ser determinante para decidir si hubo negligencia o responsabilidad médica y entonces emitir la recomendación por violación a derechos

---

<sup>114</sup>A propósito de este punto, Ximena, la visitadora que atendió el caso de Diana Lara, comentó. “Bueno, yo soy abogado. A veces veo mal [de salud] al peticionario y lo llevo a la unidad médica para que lo atienda y ahí me dicen que no tiene nada. Si tengo dudas o veo que el peticionario no mejora le pido ayuda al médico [que tenemos en la visitaduría]. [...] Así yo tengo elementos médicos para pedirle a la unidad que haga tal o cual cosa. Siempre necesitamos al experto. Entre todos vamos viendo qué es urgente y qué podría no ser tan urgente” (Ximena, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, entrevista 20 de agosto de 2012).

humanos. Tal es el caso de la queja relativa a Jorge Ramírez. Sin embargo, conseguir una opinión médica puede tomar de cinco a seis meses. De acuerdo con Ximena, “el médico [de la segunda visitaduría] no se está dando abasto porque somos como doce visitantes tratando temas de salud en 10 centros de reclusión para adultos, más las comunidades para adolescentes. Además salen casos de que a alguien lo golpearon, de que hay que certificar a la persona, entonces Pedro [el médico] no se da abasto”. (Ximena, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, entrevista, 20 de agosto de 2012). Al finalizar el trabajo de campo, había dos médicos para todas las quejas provenientes de los reclusorios en el Distrito Federal.

#### **4.2.5 La acreditación de la violación**

Desde que ingresó la queja hasta que se obtuvieron todos los expedientes clínicos de Jorge Ramírez transcurrió casi un año. Una vez que se cuenta con todo el material, el visitador o visitadora a cargo elabora una solicitud de opinión médica en donde se especifican los aspectos que deberán ser analizados por los médicos; por ejemplo, si diagnóstico fue el adecuado, si el tratamiento brindado fue acorde con el diagnóstico, si fue referido a los hospitales correctos, si los estudios que le indicaron eran los adecuados, si el paciente fue dado de alta de manera oportuna o prematura, etcétera. Todos estos elementos permiten que los visitantes decidan si se trató de un asunto de negligencia o responsabilidad médica y, por lo tanto, si se acredita la violación a los derechos humanos del agraviado.

Una vez que se cuenta con todo el expediente de queja ordenado y con todos los expedientes clínicos adjuntos (en total pueden llegar a ser cientos o miles de hojas con

notas médicas, recetas, estudios, hojas de referencia y contrareferencia, etcétera) el visitador o visitadora acude con el médico en donde le expone el caso y le plantea sus hipótesis (por ejemplo, diagnóstico inadecuado o referencia tardía). El médico recibe el expediente y a partir de ese momento el proceso entra en un periodo de latencia o incubación. Si el caso es muy urgente, por ejemplo, si es un asunto público, es probable que se le dé al médico la indicación de revisarlo cuanto antes. Si no es así, el expediente puede esperar varios meses antes de ser revisado con exhaustividad por la opinión del experto, quien, mientras tanto, debe atender decenas de asuntos graves simultáneamente.

Cuando finalicé la primera fase de mi trabajo en la segunda visitaduría, en marzo de 2012, aún no se enviaba el expediente a opinión médica porque faltaba que dos hospitales enviaran sus expedientes clínicos. Sin embargo, se esperaba que esos expedientes fueran enviados a la Comisión en cuestión de semanas. De tal modo que el expediente completo de Jorge Ramírez debió enviarse a opinión médica, a más tardar, en el verano de 2012. Pues bien, en julio de 2013, al concluir la segunda fase mi trabajo de campo en la segunda visitaduría -y dos años después de que Jorge Ramírez hubiera fallecido- aún no se contaba con la opinión médica sobre su caso. No obstante, en octubre de 2013, Camila me hizo saber que acababa de recibir dicha opinión y que se había confirmado la responsabilidad de la autoridad en el fallecimiento del peticionario. La decisión final en este expediente de queja era, entonces, acreditar la violación a los derechos humanos de Jorge Ramírez y emitir la recomendación correspondiente por negligencia y responsabilidad médica.

En suma, esta queja arrancó con una fase estable, compuesta de decisiones rutinarias. A juzgar por los hechos iniciales de la queja, bastaba una solicitud de medidas precautorias y

el seguimiento a la atención médica para que el expediente se concluyera por haberse “solucionado durante el trámite”. No obstante, la noticia sobre la muerte del peticionario interrumpió la linealidad del proceso de tramitación de la queja y lo desvió hacia la investigación de los hechos. Una vez que un paciente fallece, no hay gestión que tenga lugar más que la solicitud de información sobre los hechos para acreditar o descartar la violación a derechos humanos.

Cuando una persona muere en reclusión resulta imperativo investigar los hechos no sólo porque el cuidado de la persona reclusa está en manos del Estado, sino porque de no realizarse la investigación se podría poner en tela de juicio la credibilidad de la CDHDF como garante de derechos humanos. La evaluación de ese costo modifica el curso de las decisiones de la visitaduría hacia el establecimiento de sus propias bases de seguridad que la pertrechen ante posibles acusaciones provenientes de su entorno organizacional.

La defunción del agraviado generó mayor incertidumbre sobre el caso porque no se sabían las causas exactas del deceso ni el alcance de la responsabilidad de la autoridad. Todo ello implicó, por necesidad, la prolongación del proceso. Una queja que se soluciona durante el trámite se concluye en cuestión de meses, o incluso semanas; en cambio, un caso en donde se investigan los hechos puede tardar años en darse por terminado.

#### **4.2.6 Conclusiones**

Los resultados de este caso secundan la primera hipótesis de esta tesis, que asocia la complejidad a la decisión de acreditar violaciones de derechos humanos. De acuerdo con el

problema inicial de la queja ( $t1$ ) se esperaba que el proceso decisional siguiera el curso de la solución durante el trámite ( $a$ ); sin embargo, la muerte del peticionario en reclusión fue un evento ( $\lambda$ ) que generó incertidumbre en cuanto al alcance del problema y amplió el número de gestiones e investigaciones a fin de obtener elementos de convicción que permitiera probar o descartar la violación de derechos humanos. Es decir, se modificaron los criterios decisionales ( $C$ ) pues ya no se trataba de concluir el expediente de queja lo más pronto posible (programa operativo) sino de investigar los hechos de acuerdo con estándares en la materia (programa normativo). Este giro normativo en el proceso decisional condujo a la organización a acreditar la violación de derechos humanos. Las condiciones en reclusión son tan adversas para la salud y la vida de las personas internas (CDHDF, 2006) que es muy difícil que una autoridad pueda librarse de una recomendación una vez que la CDHDF ha decidido “echar a andar toda la maquinaria” para investigar el caso. Esto, además, pertrecha a la organización contra posibles críticas.<sup>115</sup>

La segunda hipótesis de esta tesis no se sostiene en este caso. La politicidad estuvo ausente en todos sus componentes desde  $t1$  hasta  $t2$  y aun así se decidió confirmar la violación de derechos humanos. De acuerdo con esto, un caso no tendría que ser mediático para que la CDHDF decida emitir una recomendación. Tampoco es necesario que reciba presiones sociales ni políticas de ninguna índole. La politicidad podría estar presente como latencia; por ejemplo, se puede tomar la decisión de acreditar una violación para evitar que un expediente llegue a manos de algún actor o medio de comunicación que intente perjudicar a la Comisión, pero eso no significaría que la politicidad deba tener una presencia efectiva o

---

<sup>115</sup> Recordemos que las recomendaciones se exhiben ante los medios de comunicación y eso expone a las visitadurías a la examinación pública de sus decisiones.

explícita para se emita la recomendación.

La tercera hipótesis no se aplica en este caso porque aquí la Comisión realizó su función formal por antonomasia: investigar quejas por presuntas violaciones a derechos humanos. A diferencia del caso anterior, en el caso que acabo de exponer no se realizaron gestiones que intentaran subsanar fallas de la autoridad para resolver problemas y cerrar expedientes.

En cuanto a los roles y programas, a diferencia del caso anterior, en este caso la visitadora no fue revestida con el rol de gestora (si acaso sólo en el momento inicial del proceso cuando envió la solicitud de medidas precautorias pero ese no fue, de ningún modo, su papel preponderante en este caso). Aquí la visitadora asumió funciones formales de investigación. Este rol es funcional con el programa normativo de la Comisión según el cual se deben integrar los expedientes de queja de acuerdo con los estándares normativos propios de los derechos humanos.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Las relaciones entre los programas y roles organizacionales serán abordados de manera general a todos los casos en las conclusiones de la tesis.

### 4.3 “Caso 2.3: Responsabilidad médica”<sup>117</sup>

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. Desde 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 Téllez. En septiembre de 2013 la CDHDF esperaba contar con un diagnóstico médico definitivo que le permitiera evaluar la posibilidad de conseguir el beneficio de externación a favor del agraviado.

Este caso tiene nivel de complejidad 1 porque había incertidumbre en cuanto al alcance del problema, se requería información de distintas fuentes de autoridad y conocimiento experto, había más de dos autoridades involucradas, y no había una determinación clara sobre las alternativas de decisión ni su orden de preferencias. Por otro lado, su nivel de politicidad es de .5 porque el tema de la queja fue materia noticiosa en medios 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.

---

<sup>117</sup>Aunque este caso fue noticia en los medios de comunicación, el proceso de investigación y tramitación llevado a cabo por la CDHDF incluye información particular de las personas peticionarias y agraviadas. En todos los casos expuestos en este trabajo he modificado los nombres de las personas involucradas y los números de sus expedientes. En este caso, además, he omitido o modificado datos adicionales que pudieran dar con la identidad de las víctimas. Dichas alteraciones no perturban en lo fundamental la exposición y análisis de las decisiones tomadas por las y los visitadores durante la investigación y tramitación de esta queja.

#### **4.3.1. Inicio del proceso. Identificando la materia del problema**

Además de narrar el deterioro en la salud de Raúl Téllez, en los hechos iniciales de la queja se indicaba que el médico que atendió inicialmente a Raúl le había cobrado poco más de 100 pesos. También se señalaba que la familia del paciente se había estado haciendo cargo de los medicamentos que él necesitaba, y que a éste no le proporcionaban la dieta que requería. Finalmente, se acusaba al doctor de negligencia médica por haber causado el deterioro en la salud de Raúl. La CDHDF calificó la queja como presunta violación al derecho a la salud en las modalidades de: a) “obstaculización, restricción o negativa de atención médica”; b) “obstaculización, restricción o negativa a proporcionar atención médica especializada”; c) “obstaculización, restricción o negativa a proporcionar medicamento gratuito a quienes tengan derecho”, y d) “negligencia médica de acuerdo con el catálogo para la calificación de las quejas de la CDHDF” de acuerdo con el catálogo para la calificación de las quejas de la Comisión (2008b).

A partir de entonces, el personal a cargo del caso tramitó el expediente de queja procurando garantizar la atención médica del agraviado. Es decir, desde que ingresó la queja -y hasta el momento de concluir el trabajo de campo- 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. Para comprender las implicaciones de estas decisiones en clave del funcionamiento organizacional, es necesario detallar los eventos que propiciaron cada una de ellas y la forma que le dieron al proceso decisonal.

El día que se recibió la queja, la segunda visitaduría emitió la correspondiente solicitud de

medidas precautorias al director del reclusorio y a la secretaría de salud a fin de que el peticionario recibiera la atención requerida. Posteriormente, la visitadora responsable del caso se entrevistó con el agraviado en el reclusorio. Ahí se ratificaron los hechos de la queja. Además, en esta entrevista, el peticionario agregó que en dos hospitales de la secretaría de salud del Distrito Federal habían extraviado unos estudios clínicos que él requería.

La salud del paciente se fue deteriorando en los meses posteriores a la intervención médica que dio origen a la queja. El agraviado estuvo hospitalizado en la Unidad Médica del reclusorio y posteriormente fue trasladado a la Torre Médica Tepepan, adjudicada al sistema penitenciario del Distrito Federal. A partir de agosto de 2012, el proceso de esta queja tomó una forma de dilelo entre peticionarios, CDHDF y autoridad. Los peticionarios denunciaban agravios a la CDHDF contra la autoridad, la Comisión solicitaba a la autoridad que no se cometieran dichos agravios, y la autoridad respondía parcialmente a lo indicado por la Comisión, entonces se repetía el círculo. Esta rutina es la que definiría el curso de todo el proceso organizacional a lo largo de un año. En los párrafos que siguen describiré este proceso.

#### **4.3.2 Proceso organizacional. La circularidad de las decisiones**

En agosto de 2012 la CDHDF recibió una llamada de la peticionaria denunciando que Raúl se encontraba en la Torre Médica Tepepan sin recibir diagnóstico alguno. En atención a esta llamada, la CDHDF solicitó a la Torre Médica Tepepan que se atendiera la salud del paciente. En respuesta, el hospital envió a la Comisión un breve informe de la atención que

se le brindaba al agraviado e indicaba, además, un diagnóstico de su enfermedad. Paralelamente, un médico de la CDHDF acudió a la Torre Médica Tepepan para valorar al paciente.<sup>118</sup>

En septiembre de 2012, la familiar del agraviado volvió a llamar a la Comisión para denunciar que Raúl sería dado de alta de Tepepan sin haber recobrado su salud. Respondiendo a esta llamada, la CDHDF pidió un informe a la dirección del hospital sobre los hechos denunciados y envió a uno de sus médicos a valorar al paciente para que diera su opinión al respecto. El hospital respondió exponiendo los motivos por los cuales Raúl sería dado de alta y señalando que el paciente podía continuar su atención en la Unidad Médica del reclusorio. El médico de la Comisión indicó que el paciente debía permanecer en hospitalización y seguir el protocolo prescrito por Tepepan. Finalmente el paciente fue dado de alta en Tepepan y hospitalizado en el centro de reclusión.

En octubre de 2012, la CDHDF recibió un oficio firmado por la dirección de la Torre Médica Tepepan en donde se indica un “diagnóstico definitivo” de la enfermedad del paciente (respuesta a una solicitud de información de la CDHDF, documento que obra en el expediente de queja). Sin embargo, cuando la visitadora a cargo del caso se entrevistó con el peticionario en el reclusorio, éste señaló que aún no contaba con un diagnóstico sobre su padecimiento y dio detalles, además, del progresivo deterioro de su salud. Asimismo, mencionó diversas irregularidades en la Unidad Médica que habían obstaculizaban su cita

---

<sup>118</sup>En el caso anterior vimos la relevancia de los médicos en la toma de decisiones durante la investigación y tramitación de las quejas. En los casos de salud, las y los visitadores (en su mayoría abogados de profesión) requieren fundamentar sus decisiones en la opinión de expertos. Ello les da certidumbre y justifica sus solicitudes ante las autoridades de salud.

en un instituto nacional de salud.

En noviembre de 2012, por tercera ocasión, un médico de la CDHDF revisó al agraviado. De dicha revisión el doctor concluyó que el paciente debía ser valorado por médicos de tres especialidades distintas. El mismo mes, la visitadora se volvió a entrevistar con Raúl, quien denunció nuevamente la ausencia de un diagnóstico y el extravío de sus expedientes clínicos en manos de personal de diversos hospitales de la Secretaría de Salud. Paralelamente, la familiar de Raúl se presentó en la CDHDF para manifestar su temor de que éste perdiera una cita que tendría próximamente en un instituto externo, tal como había ocurrido en ocasiones previas. En respuesta a dicha preocupación, la visitadora solicitó a las autoridades penitenciarias que el paciente fuera referido en tiempo y forma a su cita. Finalmente, al concluir el año 2012, Raúl señaló a la Comisión que en la unidad médica no le estaban proporcionando la dieta que requería.

En diciembre de 2012, ante la proximidad de otra cita programada en el instituto en donde Raúl estaba siendo atendido, la CDHDF solicitó a las autoridades penitenciarias que el paciente fuera referido en ambulancia y con toda la documentación requerida. Aquellas respondieron que el paciente no pudo ser trasladado en ambulancia porque ésta y el personal disponible en el reclusorio eran insuficientes ante la demanda de traslados que tenían agendados. Corroborando esta información, Raúl mencionó a personal de la Comisión que había sido referido en una camioneta junto con más de diez personas, añadió que llevaba varios días con fiebre y que para su próxima cita requeriría estudios que estaban en manos del personal de trabajo social de la unidad médica del reclusorio. A partir de lo narrado por Raúl, la CDHDF volvió a solicitar que el paciente fuera trasladado en

ambulancia a su próxima cita poniendo énfasis en su precario estado de salud. Sin embargo, en la siguiente entrevista entre Raúl y la visitadora, él señaló que volvió a ser traslado en camioneta, además, indicó que el personal de trabajo social, tal como él lo temía, extravió de nueva cuenta sus estudios clínicos.

Estos hechos se repitieron una vez más durante el mismo mes de diciembre de 2012. Las autoridades penitenciarias insistieron en que el parque vehicular era insuficiente y que los estudios eran responsabilidad de la Unidad Médica. Además, Raúl agregó que no le pudieron realizar otros estudios que necesitaba porque el personal de trabajo social no le proporcionó el medicamento que necesitaba (mismo que había adquirido su familiar) y porque no le habían dado la dieta que los estudios demandaban. Derivado de lo anterior, Raúl señaló que tendría que volver a agendar el resto de sus citas en el instituto de salud. Antes de que concluyera el mes de diciembre, personal de la segunda visitaduría se reunió con funcionarios de la Unidad Departamental de Servicios Médicos y Legales en Reclusorios para señalar las constantes fallas e irregularidades de la atención que se le daba a Raúl en la Unidad Médica del reclusorio. No obstante lo anterior, en el mes de enero de 2013, se repitieron los mismos hechos. La CDHDF solicitó a las autoridades del reclusorio que el paciente fuera referido en ambulancia con toda la documentación necesaria. Éstas respondieron que no había sido posible referir al paciente en ambulancia debido a la saturación de traslados.

En el mismo mes de enero de 2013 la CDHDF recibió otra llamada de la peticionaria quien afirmaba que personal de la unidad médica le “inventaba reportes por cualquier cosa” a Raúl (acta circunstanciada elaborada por la visitadora que se encuentra en el expediente de

queja). Derivado de esta llamada, la CDHDF solicitó a la unidad médica que se respetaran los derechos humanos del agraviado y que se evitaran represalias en su contra. En el mes de febrero, la Unidad Médica respondió a la Comisión que su personal no realizaba actos indebidos contra los pacientes.

En marzo de 2013 ocurrieron hechos similares. La peticionaria llamó a la CDHDF acusando que en la unidad médica no permitían que ella llevara al reclusorio los alimentos que Raúl necesitaba. Entonces, la CDHDF solicitó a la unidad médica que se respetaran los derechos humanos del agraviado. La unidad respondió que al paciente Raúl Téllez se le proporcionaba la atención médica y la alimentación que requería. Además, anexó el detalle de la dieta que le proporcionaban y una serie de escritos en donde se denunciaban comportamientos agresivos de Raúl en contra del personal de la unidad.

En abril de 2013 se emitió dos veces más la solicitud de medidas precautorias para que Raúl fuera referido en de manera adecuada a sus citas en un instituto externo. La autoridad respondió, en cada ocasión, que se había llevado a cabo lo solicitado por la Comisión. Durante los meses de mayo y junio de 2013 no se realizaron más gestiones de este caso. En julio de 2013, el caso de Raúl Téllez Rodríguez fue noticia en un periódico de circulación nacional pero no se mencionó que había una queja en la CDHDF al respecto. Con todo y eso, se llamó a cuentas a la visitadora sobre las gestiones que se habían realizado al respecto. Enseguida, la visitadora acudió nuevamente al reclusorio para entrevistar a Raúl, en esa entrevista Raúl señaló, nuevamente, que había perdido una cita que tenía en el instituto nacional de salud.

En septiembre de 2013, la CDHDF seguía esperando que hubiera un diagnóstico definitivo sobre el padecimiento de Raúl Téllez. Con dicho diagnóstico, el personal de la Comisión esperaba estar en condiciones de solicitar el beneficio de externación o prisión domiciliaria.<sup>119</sup> Sin embargo, hasta ese momento, la decisión de la externación no había sido acordada con Raúl ni con su familia. Esa nueva fase del proceso estaba en espera hasta la obtención del diagnóstico. Hasta este punto llega la descripción del proceso. Ahora, considerando los hechos iniciales de la queja, cabría preguntarse ¿Por qué se optó por la atención médica y no por investigar la responsabilidad médica para acreditar o descartar la violación?

La pregunta tiene lugar dado que la atribución central de las visitadurías es investigar quejas por presuntas violaciones a derechos humanos. En principio, el propio personal a cargo del expediente señaló que no optó por la investigación de la responsabilidad médica porque no tenían un diagnóstico definitivo confiable (director de área en la segunda visitaduría, diario de campo, 5 de septiembre de 2013). Al no haber diagnóstico se podía correr el riesgo de no acreditar la violación y que el médico responsable resultara exculpado (ídem). O sea, no se le puede acusar a un médico de haber desencadenado algo que se desconoce. Sin embargo, estimo que se puede comprender mejor la decisión de optar por la atención médica considerando los propios parámetros de la organización.

---

<sup>119</sup> Se refiere a una medida que se ha llevado a cabo en la segunda visitaduría a favor de las personas en reclusión que tienen padecimientos graves y crónicos. A grandes rasgos, esta medida consiste en lograr que estas personas, cuyo estado de salud es incompatible con las condiciones en el reclusorio, pases sus últimos meses de vida fuera de prisión, en compañía de su familia y con una atención más digna. Precisamente, el siguiente caso se refiere a un asunto de externación. Ahí se expondrán con más detalle las implicaciones de esta medida para la definición de los procesos decisionales.

### 4.3.3 Programa ético-normativo. Atención integral de las quejas

Privilegiar la atención médica es una decisión que responde a uno de los programas organizacionales, me refiero al programa de corte ético-normativo que busca atender las quejas bajo principios universales en materia de derechos humanos. En efecto, los visitadores y visitadoras no sólo deben abatir el rezago de sus expedientes de queja, sino que tienen la presión de atender los casos bajo el principio de integralidad. Este término fue incorporado como un “principio del modelo de gestión” de la CDHDF durante la presidencia de Emilio Álvarez Icaza Longoria<sup>120</sup> Por integralidad puede entenderse, entre otras cosas, crear las condiciones para el ejercicio de un derecho específico<sup>121</sup> y proporcionar una atención completa ante violaciones a derechos específicos<sup>122</sup>. Para el caso del trabajo ordinario de las y los visitadores de la segunda visitaduría general, la integralidad supone el reto de generar un equilibrio entre abatir el rezago; esto es, concluir quejas, pero cumpliendo con los estándares normativos en la defensa de los derechos humanos establecidos en los documentos oficiales de la CDHDF: “Parecería que los

---

<sup>120</sup> Álvarez Icaza fungió como presidente de la CDHDF por dos periodos, de 2001 a 2005 y de 2005 a 2009. De acuerdo con Monsiváis: “El proyecto institucional de la CDHDF impulsado por Emilio Álvarez Icaza suscribe una comprensión integral de los derechos humanos.” (Monsiváis, 2007:63).

<sup>121</sup> “El derecho internacional de los derechos humanos insiste en que toda estrategia en materia de salud, se sustente a partir de un abordaje integral de las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad que conforman los elementos esenciales e interrelacionados del derecho a la salud” (CDHDF, 2011b:12)

<sup>122</sup> “La CDHDF ha implementado la Estrategia integral para la atención de los casos en los que se denuncia tortura [...], que fue aprobada por el Consejo de esta Comisión (CDHDF, 2012:192) la estrategia incluye una reacción inmediata para entrevistar a las personas agraviadas, sobre todo si se encuentran en situación de reclusión; solicitar la certificación médica a las autoridades correspondientes así como del personal médico y psicológico de este organismo a fin de resguardar los primeros indicios sobre los hechos (CDHDF, 2012: nota al pie 300).

números son el factor determinante que marca la productividad, pero me parece que no, creo que el tema prioritario es el de la atención de las quejas bajo un enfoque de integralidad. Concluir por concluir no ayudará a ello [...]. Los números son importantes pero es más importante la atención con calidad e integralidad” (Director de área en la segunda visitaduría, reunión de trabajo con el equipo de visitadores, diario de campo, 1 de febrero de 2012).

Atender las quejas con calidad e integralidad no es una mera instrucción, es un criterio que suele asumir como propio el personal de la segunda visitaduría durante el desempeño de sus funciones: “La integralidad se relaciona con lo que está sucediendo en conjunto [en torno a la queja]. La integralidad es ver cualquier hecho violatorio que pueda surgir durante la tramitación de la queja [...]. Me han tocado casos en lo que tienes que ir hasta el hospital a donde llevan al peticionario para asegurarte de que sí le den la atención médica [...]. Las quejas van marcando la pauta de la actuación [de los visitadores y visitadoras] pero yo creo que aquí no hay límites, esos los pones tú conforme al caso, depende hasta dónde quieras llegar pero ahí puedes hacer muchas cosas” (Sara L., visitadora adjunta en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013). En el mismo sentido: “para hablar de integralidad debemos hablar también de la interdependencia. No podemos hablar del derecho a la salud sin hablar del derecho a la alimentación a una estancia digna. Estamos hablando de personas privadas de la libertad. Sobre esta base creo que buscamos una atención integral. Si te llega una queja de salud, pero te habla también de otros hechos, tendrás que investigarlos para que lleguemos a un punto en donde podamos garantizarle a la persona cierto estado de desarrollo. (Clara V., visitadora adjunta en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013).

Para el personal de la segunda visitaduría, la importancia de atender las quejas desde una perspectiva integral es particularmente relevante en los casos de las personas privadas de la libertad. De acuerdo con la segunda visitadora general: “La cárcel potencializa los riesgos. Los asaltos son más probables en la cárcel, que te nieguen la atención médica es más probable en la cárcel, que dañen tu integridad personal es más probable en la cárcel. [...] Para entender el trabajo de la Segunda Visitaduría hay que entender ese riesgo. En la toma de decisiones durante la integración de las quejas hay que privilegiar la salvaguarda de la vida, o al menos dejar al individuo en condiciones [de salud estables] para poder investigar la queja. Cuando recibes un asunto lo que quieres es solucionar el problema, no que la persona se muera durante el proceso” (segunda visitadora general, entrevista, 26 de junio de 2013).

#### **4.3.4 Desenlace incierto. Los costos de la integralidad y la ambigüedad de objetivos**

Ese fue precisamente el criterio de decisión de la visitadora adjunta a cargo del expediente de Raúl, solucionar el problema de la atención médica mientras se contaba con un diagnóstico confiable que permitiera investigar los hechos.<sup>123</sup> No obstante, esta decisión entraña varias implicaciones para el propio proceso decisional. En principio, alarga el proceso de conclusión del expediente. En la medida en que la salud de Raúl se va agravando, se requiere más atención médica. Cuanto mayor sea la cantidad de las citas en hospitales externos, los traslados en ambulancia, los estudios y medicamentos, mayores serán las situaciones en donde el paciente se expondrá a recibir agravios. Por ejemplo, que

---

<sup>123</sup> En noviembre de 2012 la Torre Médica Tepepan emitió un diagnóstico sobre el padecimiento de Raúl pero la visitadora y su jefe esperaban el diagnóstico del instituto nacional de salud pública.

las ambulancias no estén disponibles, que los estudios se extravíen, o que la alimentación sea deficiente. La información que se procesa con cada llamada de la peticionaria o con cada entrevista de Raúl no se elimina o se desecha con la solicitud de medidas precautorias y la respuesta de la autoridad, sino que se va sumando a los hechos que conforman la historia del expediente. Hechos sobre los que se tendrán que rendir cuentas en el futuro.

De tal suerte el problema de la queja ya no sería sólo la negligencia médica y los cobros indebidos (planteamiento inicial en la narración de hechos) sino los traslados inadecuados, el extravío de los estudios, las condiciones en la unidad médica, etcétera. Esto implica que se vaya robusteciendo el expediente de queja llegando a un momento en el que se vuelva inmanejable. Tal es el punto al que se ha llegado en el caso de Raúl: “En este caso estoy perdida, no sé para dónde voy. La última vez que fui [al reclusorio] Raúl me dijo que limpiaban con cloro y que eso le picaba. Él se queja de todo. Dice que la comida se la entregan podrida pero el [encargado] de la Unidad Médica me enseña la bitácora de los alimentos y las quejas de las enfermeras sobre Raúl. Raúl me dijo que quería que lo dejaran guardar su comida en el refrigerador y el encargado de la Unidad Médica dice no porque no puede haber privilegios. Raúl me dice una cosa y el encargado de la Unidad Médica me prueba justo lo contrario.” (Camila, visitadora adjunta a cargo del expediente de queja, diario de campo, 3 de septiembre de 2013).

¿Cómo va a concluirse este expediente de queja? Si en algún momento el paciente recobrar su salud, el expediente podría concluirse por haberse solucionado durante el trámite. Sin embargo, si su salud continúa empeorando o, en un caso más grave, el paciente fallece. Entonces todos esos agravios, desde la primera atención médica, hasta la última

solicitud de medidas precautorias, deberán ser documentadas para investigar y acreditar la violación a derechos humanos, máxime cuando está el antecedente de la negligencia o mala práctica médica: “Si estás investigando una mala práctica médica. De entrada está establecida la exhaustividad de la investigación. Tendrías que dictaminar la opinión médica. Si hubo mala práctica en automático se convierte en una recomendación” (Carlos T., visitador adjunto, grupo de discusión en la segunda visitaduría, 19 de julio de 2013). Al momento de concluir el trabajo de campo, aún no había certeza sobre el curso que debería seguir este caso.

En este caso nos enfrentamos a un problema de incertidumbre, racionalidad limitada y tiempo. En primer lugar, éste es sólo uno de las decenas de expedientes en trámite a cargo de la visitadora. Considerando ese único hecho. Resulta imposible controlar todos los eventos que avanzan de manera paralela a la integración del expediente. Es decir, mientras la visitadora envía oficios de colaboración y atiende otros casos, las condiciones institucionales de los reclusorios, permisibles a los agravios, continúan reproduciéndose. Al mismo tiempo, la salud del agraviado se va deteriorando, al igual que sus relaciones con el personal de la unidad médica. Mientras el expediente esté abierto los eventos externos siguen su curso. La visitadora responde a cada uno de ellos pero sin lograr que el proceso se dirija hacia un fin previamente establecido por ella.

En este sentido, el proceso que ha seguido el caso de Raúl tiene una forma distinta a los dos primeros casos. El de Negativa de atención médica (2.1) era breve, lineal y rutinario. El caso del Fallecimiento en reclusión tuvo una fase muy breve de estabilidad, interrumpida violentamente por la noticia del deceso del peticionario, misma que redirigió el proceso

hacia el objetivo explícito de acreditar o descartar la violación. En cambio, el proceso que ha seguido la queja de Raúl Téllez tomó la forma de un círculo vicioso que parece perderse en la nubosidad de las deficiencias de los servicios de salud en los centros de reclusión. En este sentido, los dos primeros casos que vimos lograron tener un objetivo claro, ya sea solucionar el problema o determinar la violación. En el caso de Raúl Téllez, por el contrario, el propósito de garantizar la atención médica del peticionario parece haberse convertido en un objetivo en sí mismo, sin que se alcance a vislumbrar la conclusión del expediente de queja.

En el marco de las funciones explícitas de la Comisión, podría señalarse que los visitantes a cargo del expediente no hicieron una valoración adecuada de las consecuencias de sus decisiones bajo la premisa de concluir los expedientes de queja y abatir el rezago de expedientes. Es decir, considerando el criterio de disminuir el rezago, acaso hubiera sido más eficiente considerar el diagnóstico de la Torre Médica Tepepan, investigar la violación de acuerdo con los hechos iniciales de la queja, acreditar la violación, concluir el expediente y dejar que el seguimiento de la atención del paciente en manos de otra área de la Comisión, pero los visitantes a cargo del caso no confiaban en el diagnóstico de la Torre Médica Tepepan y tampoco creían que la el área de seguimiento de la Comisión realmente velara por la atención del paciente (diario de campo, 10 y 11 de septiembre de 2013).<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Al momento de concluir los resultados de esta tesis, el 24 de abril de 2014, me entrevisté brevemente con la visitadora a cargo de este caso. Me comentó que, hace un mes aproximadamente, obtuvieron un diagnóstico médico confiable del instituto nacional de salud pública que ha estado a cargo del paciente. Para sorpresa de la visitadora, y la mía propia, el deterioro en la salud de Raúl Téllez no se debió a la intervención médica de abril de 2012, sino a un problema previo que se desató con una infección. Infección que condujo a Raúl a la consulta de abril. De acuerdo con el diagnóstico del instituto, la enfermedad del peticionario es independiente a la consulta médica de abril. Con la certidumbre que da el diagnóstico, la visitadora comenzó a solicitar la documentación necesaria para solicitar el beneficio de externación a favor de Raúl. En cuanto a la violación de derechos humanos, se

#### 4.3.5 Conclusiones

Los resultados de este caso favorecen la hipótesis que explica la complejidad como una respuesta a la decisión de acreditar violaciones a derechos humanos. A diferencia del caso anterior, el de Raúl Téllez fue complejo desde el inicio. No se sabía con precisión cuál era el alcance del problema ni se tenía certeza sobre las alternativas para abordarlo. Ante la incertidumbre del caso se decidió garantizar la atención médica hasta que se tuviera un diagnóstico confiable sobre el origen de la enfermedad. Esta decisión implicó que se multiplicara el número de gestiones realizadas por la visitadora. El resultado (no buscado) de esas gestiones fue la documentación de un gran número de agravios. Sobre esos agravios, y no sobre los hechos iniciales de la queja, fue que se decidió validar la violación a los derechos del peticionario.

Las hipótesis referidas a la relación entre politicidad y violación se sostienen en tanto ambas variables se presentan en el mismo caso. Sin embargo, no se observa que el curso decisional haya cambiado su dirección en función de la politicidad del caso. Cuando el caso salió a la luz pública, los visitadores a cargo ya habían tomado la decisión de garantizar la atención médica hasta que tuvieran un diagnóstico fidedigno. El único efecto de la politicidad que pude observar durante el proceso decisional fue que la visitadora se apresurara a retomar el hilo de las gestiones, pues llevaba ya varios meses sin abordar el

---

tomó la decisión de acreditar la violación y emitir una recomendación específica para este caso. El motivo de la recomendación no sería, desde luego, la responsabilidad médica sino por el cúmulo de agravios que se fueron documentando mientras Camila hacía gestiones para que Raúl recibiera atención médica. Después de todo, parece que Camila y su jefe hicieron lo correcto al no investigar los hechos desde un inicio y esperar a contar con un diagnóstico confiable que ofreciera certezas a sus propias decisiones.

expediente de queja. Ese hecho, sin embargo, no alteró el curso del proceso. La CDHDF pudo librarse de emitir la recomendación argumentando que el daño a la salud de Raúl no fue causado originalmente por la intervención del médico. Sin embargo, el número de agravios documentados durante el seguimiento de la atención médica fue tal que resultaba muy costoso ignorarlos. La variable de la complejidad tuvo más peso que la politicidad en la decisión de acreditar la violación en el expediente de queja.

La tercera hipótesis no se sostiene en este caso. Las solicitudes de medidas precautorias para que la autoridad le diera atención médica adecuada al peticionario no resolvieron el problema en la mayoría de las situaciones. Debido a esta falta de resolución, el resultado de esas gestiones aportó información que soportó la recomendación, aunque, paradójicamente, no era ese el efecto deseado.

Finalmente, veamos cómo operaron las premisas decisionales. En este caso el rol de la visitadora tuvo dos momentos. Cuando se tomó la decisión de garantizar la atención médica se asumió un rol de gestora y cuando se decidió emitir la recomendación se asumió como investigadora. Como lo hemos visto en los otros casos. Ambos roles son funcionales, en distintos momentos, para cumplir con los programas de la organización. En este caso, ante la complejidad del caso, el programa que tuvo más peso fue el de corte normativo, relativo a investigar las quejas de acuerdo con estándares de derechos. La posibilidad de que el rol de la visitadora se invista con ambas formas se debe, también, a su margen de libertad. Al inicio de este caso, la alternativa de investigar los hechos presuntamente violatorios y la alternativa de garantizar atención médica podían ser equivalentes. A diferencia de los casos anteriores, la decisión de inclinarse por una u otra alternativa no era tan transparente. Esa

equivalencia abrió la oportunidad para que los visitantes colocaran sus convicciones éticas y su compromiso personal con los casos en la balanza a favor de la atención médica. Este punto tendrá aún más peso en el siguiente caso que veremos.

#### **4.4 “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.

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 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 domiciliaria (también llamado “beneficio de externación”) 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 la Comisión, una violación a los derechos humanos del agraviado.

Este caso tiene el nivel más elevado de complejidad (igual a 1) porque a lo largo del proceso hay incertidumbre en cuanto al alcance del problema, se requiere información de distintas fuentes de autoridad y conocimiento experto, hay más de dos autoridades involucradas y no están definidas con claridad las alternativas de decisión ni el orden de preferencias entre ellas. Su nivel de politicidad es bajo -apenas de .25- porque si bien hay presencia de actores políticos fuera de la tríada autoridad-peticionario-defensor (me refiero al juzgado en donde se promovió el beneficio de externación) no aparecen los otros indicadores de la politicidad; es decir, los peticionarios no se encuentran organizados, y el tema de la queja no es materia noticiosa en medios de comunicación.

#### **4.4.1 Fijando metas. La definición inicial del objetivo de la queja**

El día que se recibió la queja del señor Gilberto Barradas, el 1 de marzo de 2013, personal de la CDHDF envió una solicitud de medidas precautorias para que el paciente recibiera la atención médica requerida. La queja se calificó como presunta violación al derecho a la salud en la modalidad de “obstaculización, restricción o negativa de atención médica, atención médica especializada y acceso a medicamento gratuito” de acuerdo con el catálogo para la calificación de las quejas de la CDHDF (2008b). Desde que se tuvo conocimiento de los hechos de queja, el personal a cargo estableció que éste sería un caso para el llamado beneficio de externación o prisión domiciliaria.

El beneficio de externación se refiere a una estrategia que comenzó a implementarse en la segunda visitaduría de la CDHDF desde 2012 y con más énfasis en 2013. El fundamento jurídico de esta estrategia descansa en diversas disposiciones del Código Penal Federal, el Código Penal del Distrito Federal y la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal.<sup>125</sup> Considerando estos preceptos, el equipo de salud en reclusorios de la segunda visitaduría observó que son candidatas a este beneficio aquellas personas privadas de la libertad, que hayan sufrido consecuencias graves en su persona con motivo del delito cometido, tengan senilidad avanzada, padezcan alguna enfermedad grave e incurable, tengan un precario estado de salud; o bien, que sean mayores de 70 años (diario de campo, 6 de junio de 2013).

En el marco de los programas de los procesos decisionales -me refiero a la atención de las quejas bajo el principio de integralidad- la implementación de la estrategia de externación tiene el objetivo de brindarle a los peticionarios condiciones dignas durante sus últimos días de vida: “Con la externación se trata de generar esperanzas en la gente, y acompañarlos en esa etapa de su vida. La gente está enferma, va al INCAN, ahí le dicen que tiene cáncer y que se va a morir. Entonces dicen 'me voy a morir en la cárcel, no tengo otra opción'.

---

<sup>125</sup> El artículo 55 del Código Penal Federal señala que: “Cuando la orden de aprehensión se dicte en contra de una persona mayor de 70 años de edad, el juez podrá ordenar que la prisión preventiva se lleve a cabo en el domicilio del indiciado bajo las medidas de seguridad que procedan de acuerdo con la representación social”. El artículo 9 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal establece que el Juez de Ejecución tiene la atribución de “sustituir de oficio la pena de prisión por externamiento [...] cuando fuere notoriamente innecesario que se compurgue, en razón de senilidad o el precario estado de salud del sentenciado; o sea posible realizar ajustes razonables para que el condenado con discapacidad compurgue la pena en condiciones conformes con los principios del Derechos Internacional de los Derechos Humanos”. Finalmente, el Artículo 75 del Código Penal del Distrito Federal menciona que “el juez [...] podrá prescindir de la imposición de la pena privativa [...] de la libertad [...] cuando la imposición resulte notoriamente innecesaria e irracional, en razón de que el agente: [...] b) presente senilidad avanzada; o c) padezca enfermedad grave e incurable avanzada o precario estado de salud.”

Mediante la externación nosotros vemos la opción de que puedan salir y estar en su casa, con su familia, sus últimos días de vida”. (Camila, visitadora adjunta a cargo del expediente de queja, diario de campo, 10 de septiembre de 2013). El objetivo en estos casos es que los peticionarios pasen sus últimos días de vida en condiciones dignas. En este sentido, de acuerdo la visitadora, la estrategia de externación es “súper pro persona. Esto no se trata de gestiones sino de derechos humanos. Ésta es la clara cara de la CDHDF como garante de derechos humanos” (ídem). Con todo y su carga ética -adecuada a los objetivos de la organización- los casos de externación no siguen la trayectoria esperada de los procesos decisionales dirigidos a investigar violaciones a derechos humanos, función central de las visitadurías. Esto es, en los casos de externación el objetivo no es acreditar o descartar una violación a derechos humanos -como podría esperarse según el catálogo de cargos y puestos de las visitadurías- sino sacar al interno con vida de la cárcel.

Con el propósito de conseguir el beneficio de externación para el señor Gilberto Barradas, el 1 de marzo de 2013 la CDHDF envió distintas solicitudes de colaboración e información al INCAN, la Torre Médica Tepepan y la Dirección de Servicios Médicos y Legales en Reclusorios. Por medio de ellas se solicitaba que se informara sobre el estado de salud del paciente. Además, se pedía un pronóstico médico para la función y la vida del paciente, un resumen de la atención médica que se le hubiese brindado y una copia certificada de su expediente clínico. El objetivo de todos estos documentos era tener elementos para mostrarle al juez que el reclusorio carecía de los elementos necesarios para proveer al paciente la atención que ameritaba su estado de salud.

El 6 de marzo de 2013, Camila realizó una inspección al dormitorio del señor Gilberto

Barradas para dar fe de las condiciones físicas del lugar. De acuerdo con esta verificación, el peticionario dormía en una estancia de cuatro por cinco metros, misma que contaba con cuatro camarotes para 18 personas. La cocina y el baño de la estancia se encontraban sucios y carecían de agua. En esa ocasión, el señor Gilberto Barradas mencionó haber perdido 35 kilos en 4 meses y señaló que no podía comer alimentos sólidos porque los expulsaba.<sup>126</sup> En el expediente del caso se señalaba que el peticionario tenía poco más de 30 años y que había estudiado la escuela secundaria. En algunas hojas de los informes médicos se indicaba que había trabajado como chofer, en otras se señalaba que era desempleado. En total, la recopilación de toda la documentación necesaria para solicitar la externación del señor Gilberto Barradas tomó aproximadamente tres meses.

#### **4.4.2 Distinguiendo de alternativas de decisión**

Al margen de las gestiones de la visitadora, la CDHDF -como es sabido- no tiene atribuciones de tipo jurisdiccional. Por este motivo, las y los visitadores no pueden, como tales, solicitar al juez el beneficio de externación. Para sortear este obstáculo el personal ha identificado tres alternativas. La primera de ellas consiste en solicitar a la defensoría de oficio que se encargue de promover el incidente. La segunda se trata de pedir a una

---

<sup>126</sup> De acuerdo con los propios visitadores y visitadoras, para solicitar el beneficio de externación, el personal cargo de los expedientes de queja requiere obtener los siguientes documentos: 1) un informe de los hospitales en donde el paciente ha sido atendido (unidad médica del reclusorio, Torre Médica Tepepan y hospitales locales o federales) que indiquen el padecimiento, el pronóstico para la vida, función y cuidados que requiere el paciente; así como una copia certificada de su expediente clínico, 2) un informe del director del reclusorio en donde indique si el centro de reclusión cuenta con la infraestructura y personal que requiere el candidato a la externación, 3) la opinión profesional del médico adscrito a la segunda visitaduría, 4) un informe elaborado por el visitador a cargo del expediente en donde se describan las condiciones del dormitorio por escrito y con imágenes, y 5) los datos de las personas responsables del interno (familiares) y la acreditación de su vivienda (diario de campo, 6 de junio de 2013). El objetivo de toda esta documentación es contar con los elementos necesarios que permitan convencer al juez de la incompatibilidad entre la privación de la libertad y el estado de salud del peticionario.

organización de la sociedad civil que se haga cargo del asunto, y la tercera consiste en auxiliar directamente a las personas peticionarias para que estas lo presente por “derecho propio”. Al tiempo de tomar la decisión en el caso de Gilberto Barradas, se tenía el antecedente de haber intentado las dos primeras alternativas. En su momento, ambas vías se malograron.<sup>127</sup> Por esa razón, al evaluar la queja del señor Gilberto Barradas el equipo a cargo de la misma decidió que apoyarían a la esposa del peticionario para que promoviera el incidente por derecho propio. Es decir, el personal de la segunda visitaduría le entregaría a la esposa de Gilberto Barradas todo el material necesario para que fuera ella quien lo presentara ante el juez.<sup>128</sup>

La decisión de auxiliar a las personas peticionarias para que sean ellas quienes promuevan el incidente por derecho propio está lejos de ser rutinaria, estable y automática. De hecho, es una decisión que tiene implicaciones en la definición práctica de las funciones y

---

<sup>127</sup> En un caso, el defensor de oficio modificó la solicitud de externación elaborada por los visitadores argumentando que el lenguaje de derechos humanos sería incomprensible para los jueces e incorporó el término de “arraigo domiciliario”. Debido a que este concepto no era aplicable para el caso, el juez desechó la solicitud. Con ello se malogró el objetivo de la externación y se desperdició el trabajo del equipo de la segunda visitaduría. En otro caso solicitaron el apoyo de la organización de la sociedad civil (cuyo nombre omitiré). La visitadora a cargo del caso le entregó al abogado de esta organización toda la documentación para la solicitud de externación, pero el abogado se puso de acuerdo con el juez para alterar la fecha en que se otorgaba el beneficio un día antes de que el peticionario falleciera. De este modo se exculparía al juez de dilación en el proceso jurídico. (Diario de campo, 8 de julio de 2013). En este sentido, una visitadora comentó: “Ya hemos intentado ir con el defensor de oficio, le dimos el incidente completo, sólo tenía que imprimirlo y presentarlo ¡Y ni eso pudieron hacer! Pidieron una figura diferente a la externación. Ahí se perdieron cinco días. Buscamos el apoyo de una organización de la sociedad civil, le dimos el incidente, el día que lo iban a presentar falleció el peticionario. Por eso es importante promoverlo por propio derecho.” (Sara L., visitadora adjunta, grupo de discusión, 19 de julio de 2013).

<sup>128</sup> Según el documento *Construyendo un modelo institucional para la incidencia* -publicado en julio de 2013 por la CDHDF- “La adecuada defensa y protección de los derechos humanos requiere de la incorporación de una estrategia para el desarrollo de acciones en materia de litigio estratégico, encaminadas a modificar los factores estructurales que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos. Éste comprende un conjunto de acciones de amplio rango que incluyen el acompañamiento de casos ante instancias jurisdiccionales nacionales e internacionales [como] [l]a operación de la estrategia permanente para la humanización de la pena privativa de libertad, a través de la cual se ha logrado el otorgamiento de la externación para aquellas personas que por su edad avanzada o precario estado de salud o el interés superior de niñas y niños, la prisión implique sufrimientos agravados a la propia privación de la libertad.” (CDHDF, 2013:18).

atribuciones de las y los visitadores. Atendiendo a las narraciones del personal de la segunda visitaduría, hay dos posiciones muy claras al respecto. La posición a favor tiene en el centro de su interés al caso particular; o sea, la persona agraviada en cada queja. La posición en contra, en cambio, tiene en el foco de su atención las funciones formales de la Comisión como institución. Veamos.

El personal a favor de promover el incidente por derecho propio pone énfasis en la integralidad de la atención de las quejas: “Si nos ceñimos a la literalidad de la ley de la Comisión podría considerarse [que auxiliar a los peticionarios para que promuevan el incidente por derecho propio es] una extralimitación. Sin embargo, si nos vamos a los criterios internacionales en materia de derechos humanos con relación al principio de integralidad y al principio pro persona, entonces no estamos incurriendo en ninguna extralimitación” (Carlos T., subdirector en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013). Partiendo de este principio, se plantea la necesidad de promover el incidente legal por derecho propio cuando el agraviado está en una fase avanzada de su enfermedad y cuando se tiene el antecedente de ineficiencia de la defensoría de oficio: “El tiempo es importante, si se insiste con el defensor de oficio teniendo el antecedente de deficiencia se perdería tiempo y el interno podría fallecer en reclusión.” (Ilse, visitadora adjunta en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 18 de julio de 2013). Del mismo modo: “Hemos tenido casos de externación en donde las personas fallecen durante el proceso porque los jueces se tardan, porque el defensor no hace bien su trabajo, etcétera. Por eso creo que es una buena opción promover el incidente.” (Rebeca C., visitadora adjunta en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 18 de julio de 2013). Es decir, ayudar a las personas peticionarias para que promuevan el incidente por derecho propio se justifica como una

medida a favor de la persona agraviada, para evitar que ésta fallezca en reclusión y para que permanezca al lado de su familia, en condiciones dignas, sus últimos días de vida.

Por el contrario, los visitantes y visitadoras en contra de promover el incidente por propio derecho aseguran que esta medida va en contra de la propia CDHDF. Sobre este punto, Arturo J., visitador adjunto, señala: “[Como visitantes o visitadoras] no podemos hacerla ni de ministerio público ni de defensores de oficio porque eso es usurpación de funciones. [...] Sí es necesario contextualizar las quejas, ir más allá de lo que dice la ley, pero siempre sin invadir la competencia de otras autoridades. Hacer eso es lógico, pero no es razonable. Hacer lo imposible [a favor del peticionario] no es jurídicamente procedente [...]. Institucionalmente estaríamos haciendo un daño más que un bien”. (Arturo J., visitador adjunto en la segunda visitaduría, diario de campo, 8 de julio de 2013). En el mismo tenor, Federico A., un visitador adjunto señala: “Promover el incidente por derecho propio no es lo correcto institucionalmente porque nos estaríamos involucrando en el papel de abogados, estaríamos incurriendo en alguna responsabilidad.” (Federico A., visitador adjunto en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 18 de julio de 2013).

En la misma discusión, ante la disyuntiva entre insistir en la vía de la defensoría de oficio o promover el incidente, otro visitador señaló: “Si insistes con el defensor de oficio estás institucionalizando, estás profesionalizando a la defensoría. Si no hubiera defensoría de oficio estaría de acuerdo en que le dieras al interno todos los elementos para que él presentara el incidente por derecho propio, pero estamos hablando de que hay una institución que no funciona [*se refiere a la defensoría de oficio*]. Nuestra labor es hacer que funcione. Hay que echar a caminar la maquinaria institucional.” (Sebastián, subdirector de

área en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 18 de julio de 2013). De igual manera: “La responsabilidad del defensor de oficio es promover el incidente, nuestra responsabilidad es que él haga su trabajo. Es grave que haya un servidor público obligado a dar ese servicio y no lo dé. Ahí es donde entra la Comisión para que la Defensoría de Oficio haga su trabajo.” (Arturo J., visitador adjunto en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 18 de julio de 2013). Además, “Quieres entrarle con todo a todas las quejas pero en un escenario real, en donde tienes 80 o 100 expedientes, aunque quieras entrarle con todo no puedes” (Sebastián, subdirector de área en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 18 de julio de 2013).

En estos testimonios, se pueden observar tres aspectos centrales del trabajo de las y los visitadores; me refiero al acento que ponen en su rol de defensores de derechos humanos y no de abogados litigantes, a su función de vigilantes del correcto ejercicio del servicio público (“hacer que las instituciones funciones”) y a la imposibilidad práctica de atender con los mismos criterios a todos los casos que tramitan. Estas discusiones, pertinentes para el caso que nos ocupa, forman parte del horizonte que define el alcance de las decisiones durante los procesos decisionales.

#### **4.4.3 Criterios organizacionales en la toma de decisiones: los roles de las personas en la organización**

En el fondo de ambas posiciones está la cuestión de la definición de los roles de los visitadores durante la investigación y tramitación de las quejas. Con relación a este punto el manual de investigación de violaciones a derechos humanos (CDHDF, 2011) señala lo siguiente:

“En la CDHDF, en un momento dado, la estrechez de los procedimientos de investigación y la ausencia de criterios claros para atender e investigar las quejas dieron lugar a controversias que configuraron aproximaciones diferentes en torno al trabajo que deberían desarrollar las visitadurías. En sus inicios, la CDHDF funcionaba con dos visitadurías generales; cada una de ellas moldeó, dados los espacios metodológicos abiertos en la LCDHDF [Ley de la CDHDF] y en su Reglamento Interno, su propia forma de atender e investigar los casos que les llegaban [...]. Es interesante observar que cada una de las aproximaciones que se configuraron [en ese momento] responde de algún modo a la vieja disputa por la ley y la justicia, y son representativas de dos actitudes antípodas que, por su naturaleza, resultan también en obstáculos para la realización de los fines que persigue la institución del *Ombudsman*.

[...]

- *Actitud fundamentalista*. [...] se caracteriza por una búsqueda ilimitada de la solución que se considera justa, aún por encima de la ley. Se trata de situaciones que transforman la defensa de las víctimas en una suerte de gestión para la solución de sus problemas; en estos casos, la o el visitador adjunto deja de considerar a la ley y la coloca por debajo de lo que en su opinión es justo para la persona.”

[...]

- *Actitud formalista*. [...] se caracteriza por un apego irreflexivo a la letra de la ley, un apego que no problematiza los límites legales y que, por tanto, coloca estos últimos por encima de fines que, por ejemplo, a través de interpretaciones más laxas sobre las mismas normas, deberían no ser soslayados. En estos casos, la o

el visitador adjunto no considera a la persona y la coloca por debajo del mandamiento legal” (CDHDF, 2011: 27s).

Según el diagnóstico de la CDHDF, llevadas al límite, ambas posturas se convierten en obstáculos para los fines del *Ombudsman*. Por un lado, actuar más allá de la ley (comportamiento propio del fundamentalismo) conduce a “generar expectativas que el organismo no puede cumplir, o bien prologar indefinidamente su intervención en unos pocos casos, en detrimento de otros que deben ser igualmente atendidos” (CDHDF, 2011:28). Por otro lado, en situaciones críticas, una interpretación rígida de las normas (propia del formalismo) dejaría “en estado de indefensión a la o el peticionario” (CDHDF, 2011: 28). La descripción que hace la propia Comisión del comportamiento que adopta su personal, se manifiesta en los posicionamientos que asumen las y los visitadores en el tema del beneficio de externación.

Quienes están a favor de auxiliar a la persona peticionaria para la promoción del incidente por derecho propio enfatizan la urgencia y la importancia de atender el caso particular: “Estamos hablando de un tema de salud, que conlleva la situación del buen morir. [...] si la idea es ayudar a la persona y se puede hacer por propio derecho, entonces documentar el incidente y realizar el mismo no creo que sea una extralimitación.” (Carlos T., subdirector de área en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013). La posición opuesta enfatiza, en cambio, los riesgos que implica esta decisión, tanto para la familia, como para la propia institución: “Es peligroso [promover el incidente por derecho propio] porque es casi volverlo personal. [Es como decir] ¡Yo voy a hacer todo lo posible para sacarlo de la cárcel! Ahí estamos dando el mensaje al interno y a los familiares de que

afuera va a morir mejor que adentro. Eso es peligroso y es falso, porque si no se logra [la externación] y el peticionario muere adentro del centro de reclusión, eso será para la familia una carga [emocional] extra. Creo que eso muy delicado, hay que ver todas las aristas del caso, si no se logra la externación, ¿qué pasa?, ¿van a decir que la comisión litigó y perdió! ¡Híjole! [Además], si se le da tantísima prioridad a un asunto, entonces descuidamos los otros 85 que tenemos. Yo entiendo la empatía pero también hay que atender [el tema] desde un punto de vista profesional y no personal.” (Arturo J., visitador adjunto en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 18 de julio de 2013).

En esta discusión, el punto que deseo resaltar no es la adecuación de una u otra postura al marco legal de la CDHDF. De hecho, considero que ambas tienen cabida en la ley de la Comisión según la interpretación que se haga de la misma. El punto que merece ser resaltado aquí es que ambas posiciones, con todo y sus contradicciones, constituyen el horizonte de lo que se puede decidir en los casos de externación, establecen alcances de los procesos decisionales, y definen, en cada caso, el quehacer de la organización. Abreviando, las tensiones argumentativas entre ambas posiciones no son más que la manifestación de la construcción cotidiana de los criterios para la toma de decisiones en la segunda visitaduría. Es bajo estos parámetros que debe ser comprendido el caso de Gilberto Barradas.

#### **4.4.4 Aplicación de la estrategia de externación**

Pues bien, el personal a cargo del expediente que nos ocupa forma parte del equipo de salud, mismo que ha impulsado la estrategia de externación en la segunda visitaduría. Por este motivo no es extraño que en este caso se haya decidido apoyar a los familiares en la

promoción del beneficio de externación. Uno de los principales requisitos para que se tome la decisión de solicitar este beneficio es que el agraviado tenga una red de apoyo familiar: “Una vez que se inició este proyecto vimos las aristas, vimos qué requisitos eran necesarios para poder generar la expectativa de la prisión domiciliaria. Uno de ellos es una red familiar que sirva de apoyo. En la práctica hemos visto que este tipo de apoyo es muy necesario”. (Carlos T., subdirector de área en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013). Para precisar este punto: “Nosotros no nos hemos detenido [para solicitar el beneficio] por cuestión de enfermedad o por cuestión de delito. Si nos dicen que el peticionario va a vivir dos semanas pero la familia está en condiciones de tenerlo en un lugar en donde tenga acceso a ciertas satisfacciones, entonces no nos limitamos. Hemos visto casos donde les quedan dos meses y si la familia lo puede apoyar pues vemos lo de la externación” (Sara L., visitadora adjunta en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013). Tal era el caso de Gilberto Barradas, pues si bien no contaba con el apoyo de su familia (puesto que su madre había muerto y su padre no mostraba interés) su esposa (quien, por cierto, vivía de vender nopales en la delegación Milpa Alta) asumiría la tarea de hacerse cargo de él una vez que lograra obtener el beneficio.

De este modo, desde la segunda visitaduría, se apoyó a la esposa del peticionario para que ésta presentara el incidente por propio derecho. En abril de 2013 se presentó el incidente. Con el objetivo de influir en la decisión del juez, el equipo de la segunda visitaduría presentó un *Amicus Curiae* dirigido al juez penal con el objetivo de influir en su decisión a favor de Gilberto Barradas. En este *amicus*, la CDHDF argumentó que: “con independencia de que **a esta Institución le corresponde determinar los derechos que han sido violados**, las autoridades involucradas, así como interpretar los alcances y límites de sus propias

facultades, conforme al principio de *competencia de la competencia*, se valora la pertinencia de presentar este **AMICUS CURIAE**, respecto de la sustitución de la pena de prisión al señor **Gilberto Barradas Zúñiga** por su externación dado su precario e irreversible estado de salud con la finalidad de poder **orientar a ese Juzgado sobre la decisión que al efecto se adopte**” (el resaltado es mío, las cursivas del original).<sup>129</sup> Bajo la misma estrategia, fueron enviados diversos oficios a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, e incluso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a fin de influir en la decisión del juez. Con todo y eso, pese a la determinación y el esfuerzo de las y los visitadores, los resultados no fueron los esperados.

#### **4.4.5 Interrupción de la estrategia y cambio en la dirección del proceso**

El proceso ante el juez resultó más espinoso de lo previsto. Durante la primera audiencia, en abril de 2013, personal del juzgado presionó a la esposa de Gilberto Barradas para obligarla a declarar que la solicitud de externación había sido elaborada por personal de la CDHDF. La señora se puso muy nerviosa y negó todo (Camila, visitadora adjunta, diario de campo, 10 de septiembre de 2013). Este incidente vislumbraba que las cosas no saldrían como el personal de la CDHDF deseaba, de tal modo que en la segunda visitaduría se inició una investigación de oficio contra el juzgado por faltas al debido proceso (diario de campo, 10 de septiembre de 2013). En mayo se celebró otra audiencia. En esa ocasión, el médico de la CDHDF se presentó en el juzgado, en donde fue cuestionado sobre su interés personal en el caso. Sobre este punto, un visitador, ajeno al caso, señaló: “Si tú [como visitador o

---

<sup>129</sup> Oficio relativo a la presentación de *Amicus Curiae* relacionado con caso del señor Gilberto Barradas. Borrador del mes de mayo de 2013.

visitadora] promueves el incidente, el juez enseguida se da cuenta. Todo juicio implica un conflicto de interés, si promueves el incidente te metes al conflicto y comienzas a litigar. Desde luego que eso lo ve mal el juez. Se trata de un asunto entre actores fundamentales.” (Arturo J., visitador adjunto en la segunda visitaduría, diario de campo, 8 de julio de 2013).

Dada la dilación en el juzgado, en la segunda visitaduría se inició otra queja en su contra. Mientras ello ocurría, sucedió un hecho fundamental que cambió de manera definitiva el curso del proceso. A principio de junio de 2013, Camila recibió la noticia de que el señor Gilberto Barradas había fallecido en reclusión. Este hecho tiraba por tierra todos los esfuerzos realizados hasta ese momento. De acuerdo con mi experiencia durante el trabajo de campo, y tal como ya lo he señalado en casos previos, la peor noticia que puede recibir un visitador de la segunda visitaduría es el fallecimiento de la persona agraviada. No sólo por lo que ello implica en términos de la carga emocional -sobre todo una vez que se ha establecido empatía con el agraviado y sus familiares- sino porque entraña desechar todo lo conseguido hasta ese momento. Al morir un agraviado sólo hay una alternativa posible, la más lenta y abrumadora, me refiero a documentar la violación a los derechos humanos, misma que responde, paradójicamente, al mandato oficial de la Comisión. En efecto, de haberse logrado la externación, la queja se hubiera concluido por haberse solucionado durante el trámite de acuerdo con la fracción primera del artículo 121 del Reglamento Interno de la CDHDF. Ahora, en cambio, la queja se concluiría por recomendación. La visitadora a cargo del expediente acreditará la violación a derechos humanos por dilación, faltas al debido proceso, derecho a la vida digna y derecho a la vida de Gilberto Barradas en contra del juzgado.

#### 4.4.6 Conclusiones

A diferencia del caso anterior (el de Raúl Téllez), el propósito final de esta queja estaba claramente delimitado, se trataba de conseguir la externación del señor Barradas. De ese modo, el expediente debía concluirse por haberse solucionado durante el trámite. No obstante, lejos de ser una solución rutinaria, estable y mecánica (como la aplicada en el caso de 2.1) en el caso que acabo de exponer la solución se trataba de la puesta a prueba de una estrategia novedosa en la segunda visitaduría y, por ende, en toda la Comisión. Por un lado, la definición clara de un objetivo final permitió que todas las decisiones tomadas a lo largo del proceso se dirigieran estratégicamente hacia ese fin. Sin embargo, por otro lado, el peso de las variables externas (la dilación del juzgado y desde luego la muerte del peticionario) fue avasallante contra la estrategia de la Comisión. La demora del juez aumenta el peligro de que el peticionario fallezca durante el proceso, cuando esto ocurre la estrategia de externación simplemente pierde su sentido y razón de ser.

Las y los visitadores deben sortear diversos obstáculos presentes en su entorno organizacional, mismos que escapan a su control. El más evidente de todos ellos es el tiempo. La enfermedad de los peticionarios se va agravando mientras las y los visitadores tratan de obtener todos los documentos necesarios para demostrar la incompatibilidad de la salud del paciente con las condiciones de reclusión. Un segundo obstáculo que enfrentan, probablemente sea la reticencia de la defensoría de oficio y los juzgados para liberar a una persona en reclusión (Ángel H., diario de campo, 7 de junio de 2013). En cada caso de externación, la Comisión debe convencerlos de que las condiciones en reclusión no son

propicias para el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Las discusiones que se han expuesto en este caso son relevantes porque dan cuenta de los parámetros que definen el alcance de las decisiones de la segunda visitaduría en el marco de los roles que asume su personal. Las y los visitadores saben que su labor central es investigar violaciones; sin embargo, admiten que la conclusión ideal de los expedientes es la solución durante el trámite porque eso les reduce la carga de trabajo y resuelve el problema que llevó a la persona peticionaria a la Comisión. El caso de Gilberto Barradas está reflejando una tensión explícita en el trabajo cotidiano de la segunda visitaduría. Por un lado, tenemos el mandato original de la Comisión: conocer de presuntas violaciones a derechos humanos; por otro lado, tenemos una agobiante carga de trabajo que impide cumplir con dicho propósito y que, a su vez, genera rutinas (las soluciones durante el trámite) que no minan las causas estructurales permisibles a las violaciones sistemáticas a los derechos humanos.<sup>130</sup> Al auxiliar a la esposa del agraviado en la redacción del beneficio de externación, los visitadores están asumiendo una función propia de la defensoría de oficio.

---

<sup>130</sup> El tema de la función de los roles del personal para la definición de los procesos decisionales seguirá siendo abordado en los casos siguientes y en las conclusiones de este trabajo. A lo largo de las siguientes exposiciones se irán presentando más elementos para su discusión.

## **Capítulo 5. Procesos decisionales en la Tercera Visitaduría General**

### **5.1 “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 ex esposa porque el hijo de ambos tenía más de 25 años y se acababa de titular en la universidad. 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. La CDHDF calificó la queja como presunta violación al “derecho a la seguridad jurídica en la modalidad de obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable” de acuerdo con el Catálogo de la CDHDF (2008b). En esta queja se señaló al DIF como la autoridad presuntamente responsable del agravio.

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 en medios de

comunicación. Además, se encuentra delimitado con claridad el problema de la queja, sólo hay una autoridad implicada, y no se requiere información de distintas fuentes de autoridad ni conocimiento experto.

### **5.1.1 Momento inicial. El esclarecimiento de los hechos**

Los hechos de la queja podrían interpretarse como un asunto de corrupción. En ese caso, cabría preguntar por qué no se hizo, desde un inicio, la denuncia ante el ministerio público. Para responder esa pregunta es necesario tener en cuenta el programa organizacional de atender las quejas bajo el principio de integralidad. Durante el trabajo de campo, no eran pocas las lamentaciones del personal de la tercera visitaduría sobre el hecho de que recibían quejas que no eran materia de derechos humanos. Sin embargo, no por ello dejaban de investigarse los hechos. Es decir, ante la mínima duda de que pudiera haber un acto de la autoridad que pudiera significar una vulneración a algún derecho, se abría el expediente de queja. Esa decisión descansa en una concepción amplia de los derechos humanos. Cabe recordar que durante la gestión de Emilio Álvarez Icaza (2001-2009) se instituyó la integralidad como un principio de su modelo de gestión: “Aun cuando tenemos avances en materia de derechos humanos respecto de algunos temas, *han surgido problemáticas que han puesto en escena una concepción más amplia en torno a los derechos humanos que excede la idea de una persona agredida por la autoridad e incorpora la noción de que el Estado debe comprometerse para garantizar que las condiciones de vida de los habitantes se den en términos de dignidad*” (CDHDF, 2009:32, el resaltado es mío). Esa consigna fue heredada sin cuestionarse durante la gestión siguiente, a cargo de Luis González Placencia. Si bien el principio de integralidad le da un aura de legitimidad a la Comisión (véase el

trabajo de Monsiváis, 2007) sus consecuencias son padecidas por los visitantes de la tercera visitaduría, quienes deben investigar las quejas ante el menor asumo de duda de algún agravio.

Volviendo al caso que me ocupa, a fin de obtener más información sobre los hechos, el 15 de julio de 2013 el visitador a cargo del expediente de queja se comunicó telefónicamente con el peticionario. Éste señaló que la funcionaria no le dio recibo alguno a cambio de los tres mil pesos. Asimismo, mencionó que había recibido amenazas por parte de la abogada ya que él había manifestado que iría a quejarse con el titular del DIF (Javier P., visitador adjunto a cargo del expediente en la tercera visitaduría, diario de campo, 21 de agosto de 2013). Ese mismo día, el visitador optó por solicitar un informe sobre los hechos a la dirección de asuntos jurídicos del DIF. En lo particular, inquirió: 1) si la funcionaria en cuestión tenía facultades para representar al peticionario, 2) el fundamento o motivo legal por el cual había solicitado siete mil pesos, 3) si la servidora pública había iniciado el juicio mencionado, y 4) que de ser procedente, se iniciara alguna acción legal a favor del peticionario informándole la fecha en que le serían devueltos sus documentos. Finalmente, se solicitó que la abogada se abstuviera de realizar actos indebidos en contra del peticionario.

El asunto pasó de la dirección de asuntos jurídicos del DIF, a la subdirección de asistencia y patrocinio jurídicos. De ahí pasó al líder de coordinador de proyectos y, finalmente, a la abogada señalada como presunta responsable. En el oficio de respuesta a la solicitud de información de la CDHDF, que obra en el expediente de queja, se señaló que desde febrero de 2013 el peticionario no había acudido a dicha institución a solicitar asesoría por lo que

“no pudo haber sido posible que la abogada en cuestión le solicitara el dinero”. Con el oficio de respuesta en mano, el visitador pidió al peticionario que se presentara en las instalaciones de la CDHDF para hacer de su conocimiento la respuesta de la autoridad. Dicha comparecencia se realizó el 1 de agosto de 2013. El peticionario manifestó su desacuerdo con la respuesta del DIF. Para resolver el caso el visitador gestionó una cita con la dirección de asuntos jurídicos de dicha institución.

### **5.1.2 Los motivos no declarados de la conclusión**

El 7 de agosto (previo acuerdo entre el visitador de la CDHDF, funcionarios del DIF y el peticionario) se realizó una reunión en las instalaciones del DIF a la que acudieron dos de sus funcionarios (un subdirector y un jefe de departamento), 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 (Javier P., visitador adjunto a cargo del expediente de queja en la tercera visitaduría, diario de campo, 21 de agosto de 2013). Este no era, sin embargo, el deseo del peticionario, quien temía verse perjudicado después de las amenazas recibidas, y quería evitarle problemas a su esposa, que seguía trabajando en el DIF, junto a la abogada (ídem). Por esta razón se decidió concluir el expediente de queja por desistimiento.

En este caso, el más breve de todos los casos documentados en la tercera visitaduría, cabe explorar la decisión final por la conclusión del expediente debido a sus implicaciones para la comprensión del proceso. 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.<sup>131</sup> 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 protegerla para que la investigación pueda continuar y la violación sea denunciada.” (CDHDF, 2011: 150s). 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

---

<sup>131</sup>“La figura de desistimiento reconoce el derecho de la o el peticionario a decidir, de acuerdo con sus intereses, si desea continuar o no con la investigación. [...] la expresión legítima de la voluntad de la o el peticionario como fundamento de su decisión debe ser considerada al descartar cualquier posibilidad de que la verdadera razón tenga que ver con alguna razón de la autoridad para que así lo haga. [...] cualquier indicio que sugiera que la decisión está influida por la angustia -que un temor sin objeto- o algún temor concreto debido a situaciones potencial o realmente amenazantes para la integridad personal de la o el peticionario tampoco será motivo para cerrar el caso mediante esta causal” (CDHDF, 2011:150s).

petionario y cerrar el expediente de queja.

### **5.1.3 El papel de las personas peticionarias en los procesos de las quejas**

Independientemente de que la decisión por la conclusión del expediente sea o no la más adecuada según el manual de investigación, puede ser comprendida teniendo en consideración el papel de las personas peticionarias durante los procesos de investigación y tramitación de las quejas. En los grupos de discusión sostenidos con el personal de la tercera visitaduría, se señalaba al respecto: “A veces lo que uno haga [como visitador] depende de lo que pida o quiera el petionario. Por ejemplo, un señor se quejaba de que lo golpearon personas de la delegación y de la Secretaría de Seguridad Pública porque estaba obstruyendo la vía pública. El señor no quería que se hiciera nada contra la delegación porque le devolvieron sus pertenencias y lo iban a ayudar a sacar un permiso. En cambio sí quería que se investigaran los hechos contra la Secretaría de Seguridad Pública. [En realidad] no debería ser así porque lo golpearon de ambas dependencias pero [nosotros] vemos si es posible hacer lo que [los peticionarios] nos piden y lo hacemos. (Adriana S., visitadora adjunta de la tercera visitaduría, grupo de discusión, 23 de agosto de 2013). En el mismo sentido, en la segunda visitaduría se comentó: “Yo me guío mucho por la propia persona [el petionario]. Tú vas investigando y documentando [la queja] pero hasta dónde vas a llegar es algo que te lo da la propia persona, el agraviado, petionario, paciente, [etcétera]. Hay veces en que quieres indagar más pero los familiares no quieren. Entonces la integralidad de las quejas está subordinada a lo que diga la persona. Tú también tienes luz verde, pero ahí vas incidiendo en diferentes niveles”. (Fernando HP, visitador adjunto en la segunda visitaduría, grupo de discusión, 19 de julio de 2013).

La influencia de los peticionarios puede variar en función de distintas condiciones. Una de ellas es su vinculación con el tema de la queja: “A veces no te puedes ir [guiando] por lo que quiere el peticionario porque [entonces] las quejas se volverían interminables en [casos] donde ni siquiera estás hablando de violaciones a derechos humanos. Yo tenía a una peticionaria que tenía un establecimiento, una especie de comercio, dentro del bosque de San Juan de Aragón. En algún momento de la vida [*dicho con ironía*] alguna autoridad la dejó construir una bodega en donde guarda triciclos. El estado [administrativo] de la señora y el de todos los comerciantes adentro del bosque es irregular. La peticionaria llegó a la Comisión exigiendo luz y agua en el lugar como si fuera su casa y no un área natural. Al final tuvimos que ir desvirtuando [los hechos]. Nosotros le decíamos 'Señora, es que usted no puede tener luz ahí por tal cosa'. Ella nos decía: '¡No, es que yo quiero luz!' Ahí no te puedes ir por lo que el peticionario quiere porque la señora no puede colocar una toma de agua en un lugar que no está regulado y que no es de su propiedad. (Natalia M., visitador adjunta de la tercera visitaduría, grupo de discusión, 23 de agosto de 2013).

Otro aspecto que permite influir en las decisiones de los visitantes es la propia beligerancia de los peticionarios: “Hay peticionarios a quienes no atiendes por cualquier cosa y ya están formados en la fila para hablar con el presidente [de la Comisión] [*dicho con ironía*]. Hay peticionarios que explotan tan pronto les das una información, te gritan '¡No, no estoy de acuerdo!' Son personas que se pueden alterar bastante por alguna situación en concreto. Entonces a veces sí se les da un trato especial para que no se pongan más violentos, para que no impugnen la queja o para que no interpreten que la Comisión no le está dando una atención adecuada. Ahí no es sólo la problemática de la queja, que ya es

de suyo complicada, sino también la persona que es difícil de tratar.” (Natalia M., visitadora adjunta de la tercera visitaduría, grupo de discusión, 23 de agosto de 2013). En el mismo sentido, otra visitadora comentó: “No debería ser así pero si el peticionario se pone muy agresivo entonces le das este plus [en la atención] para evitar una impugnación. Sí, lo hacemos, pero no debería ser así”. (Mara, subdirectora en la tercera visitaduría, grupo de discusión, 23 de agosto de 2013). De igual manera, se señaló lo siguiente: “Los peticionarios que son muy demandantes o muy conflictivos [...] se vuelven más exigentes con las autoridades y también con nosotros porque van a contraloría o van a la [Comisión] Nacional a impugnarnos. [...] Son personas que llegan aquí y no respetan ni a la recepcionista ni a nadie, se mueven como quieren, no preguntan por nosotros, llegan hasta nuestro lugar y no les importa si estamos con otros peticionarios empiezan a hablar, a hablar y a hablar. No respetan nada.” (Stefy, visitadora adjunta en la tercera visitaduría, grupo de discusión, 23 de agosto de 2013).

En el caso que nos ocupa, en cambio, el peticionario no deseaba que se siguieran investigando los hechos. Considerando los testimonios de las y los visitadores, si el peticionario hubiera deseado que se sancionara a la funcionaria del DIF, el visitador seguramente se hubiera visto obligado a denunciar los hechos ante el ministerio público y contraloría interna. Lo cual hubiera extendido temporalmente el proceso. En este sentido, las decisiones tomadas a lo largo de este caso no fueron una respuesta a la naturaleza agravante de los hechos -de haber sido así se hubiera hecho la denuncia. Antes bien, el visitador tuvo la oportunidad de concluir el expediente porque no encontró oposición a esta decisión por parte del peticionario.

#### 5.1.4 Conclusiones

Los resultados de este caso apoyan las dos primeras hipótesis de esta tesis que asocian la complejidad y la politicidad con la decisión sobre la violación a derechos humanos. La decisión del peticionario de no investigar el presunto acto de corrupción de la funcionaria del DIF fue relevante para evitar el surgimiento de las variables dependientes ( $\lambda$ ) que modificaran el curso de la queja (de  $a$ , a  $a'$ ).

A diferencia de los casos que vimos de la segunda visitaduría, en este caso las funciones de negociación del visitador adquirieron un papel más relevante. Esas funciones le permitieron concluir con prontitud el expediente de queja. Ahora bien, sus decisiones estuvieron lejos de adecuarse a los criterios formales de la organización. Siguiendo lo dicho en el Manual de investigación, el visitador debió proteger al peticionario y denunciar el acto de corrupción. Pero eso hubiera postergado la conclusión del expediente de queja. El rol de negociador es compatible con el programa operativo de concluir los expedientes de queja con rapidez. En este sentido, el rol de visitador, bajo la forma de negociador, tiene una dimensión pragmática. Es decir, la negociación adquiere aquí una gran utilidad porque permite concluir el expediente con los menos costos posibles. Por ese motivo el rol de visitador revestido de negociador tiene cabida en la tercera visitaduría. La negociación es una función adyacente a la investigación que resulta eficaz para en el marco del programa operativo de la Comisión. Se trata, al final del día, de una decisión estratégica y pragmática que permite lidiar con la carga de expedientes.

La negociación contribuyó a resolver el problema; es decir, le dio salida a un conflicto que

ni siquiera era materia de investigación por parte de la Comisión, sino de la contraloría interna del DIF o del ministerio público. El visitador tomó una decisión para atender un problema que era competencia de otra institución, y lo logró. Esta conclusión contribuye a sostener la tercera hipótesis de esta tesis.

## **5.2 “Caso 3.2: Toma de agua en Milpa Alta”<sup>132</sup>**

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. 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.

Esta queja tiene un grado de politicidad de .5 debido a que: a) hay presencia de actores políticos fuera de la tríada peticionario-defensor-autoridad; me refiero al grupo opositor a los peticionarios, b) los peticionarios se encuentran organizados, pero c) el tema no es materia noticiosa en los medios de comunicación. Su grado de complejidad también es de

---

<sup>132</sup> Los nombres de las poblaciones fueron cambiados. Al finalizar el capítulo 2 presento un breve apartado sobre los motivos de la confidencialidad.

.5 por los siguientes motivos: a) se requiere información de distintas fuentes de autoridad y conocimiento experto, y b) hay más de dos autoridades involucradas; sin embargo, c) no hay incertidumbre en cuanto al alcance del problema, y d) están claras las alternativas y el orden de preferencias.

### **5.2.1 La función de intermediación de la Comisión**

El 19 de abril de 2013 una diputada del Distrito Federal ingresó la queja de este caso a la CDHDF.<sup>133</sup> En ella, los pobladores del pueblo de San Pedro, agroproductores de la cuenca de Milpa Alta, “manifestaban su inconformidad por la obstaculización en el abastecimiento de agua”, debido a la cual sus “cosechas se estaban echando a perder” y estaban “perdiendo sumas de dinero, padeciendo hambre y perdiendo su patrimonio”. Javier P., el visitador a cargo del expediente, calificó la queja como presunta violación al derecho al agua en las modalidades de “interrupción injustificada del servicio público del agua” y “omisión de la autoridad gubernamental para acceder el servicio de agua potable a las comunidades, centros educativos y laborales” de acuerdo con el catálogo para la calificación de las quejas de la CDHDF (2008). La autoridad presuntamente responsable era el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM).

Después de verificar y confirmar los hechos de la queja mediante una inspección en el lugar, el visitador de la CDHDF convocó a autoridades del SACM, de la delegación Milpa Alta y de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF) a una reunión para el día 9 de mayo de 2013. En dicha reunión, a la que acudieron sólo funcionarios del

---

<sup>133</sup> La diputada no volvió a tener presencia en el proceso organizacional una vez ingresada la queja. Por esta razón no la incluyo entre los indicadores de la variable de la politicidad.

sistema de aguas y de la delegación, se llegaron a los siguientes acuerdos: a) personal del SACM realizaría la conexión del tubo de agua que solicitan los peticionarios siempre que se les garantizara que sus trabajadores no serán agredidos por los habitantes del pueblo de San Andrés, quienes se oponían a dicha conexión; b) el director de desarrollo sustentable de la delegación Milpa Alta se comprometía a entablar negociaciones previas con los habitantes del pueblo de San Andrés, y c) el 14 de mayo todos los asistentes a la reunión irían al pueblo de San Andrés para tratar de persuadir a sus habitantes de que permitieran que se llevara a cabo la obra.

El 14 de mayo se realizó dicha reunión. En ella, los productores de San Andrés manifestaron su oposición a que se conectara el tubo que suministraría agua al pueblo de San Pedro porque consideraban “que no los beneficiaba dicha situación y que no había suficiente agua para ambos pueblos”. Un funcionario del SACM les explicó que la falta de agua no era un problema en la zona porque cada dos horas funcionaban las bombas que surtían de agua ese lugar; de tal forma que el abasto estaba garantizado. Los habitantes de San Andrés señalaron que permitirían dicha conexión a cambio de que se construyera una represa para evitar inundaciones en las partes bajas de Milpa Alta, y que se les suministrara una toma de agua para riego. Ambas construcciones deberían realizarse en los lugares que ellos indicaran.

El 21 de mayo se realizó una segunda reunión a donde acudieron funcionarios de la CDHDF, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, el SACM, la delegación Milpa Alta, y la Comisión de Recursos Naturales de la SMADF. También acudieron los habitantes del pueblo de San Andrés. En esta reunión, los vecinos de este

pueblo volvieron a manifestar su desacuerdo con que se instalara la manguera que surtiría de agua a San Pedro a menos que se realizaran las construcciones que habían solicitado. Ante esto, una funcionaria de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad señaló que participaría en otra junta con los vecinos de San Andrés para darles a conocer los proyectos en los que podía apoyarlos.

El 28 de mayo se llevó a cabo una tercera reunión en el pueblo de San Andrés. Ahí acudieron funcionarios de la CDHDF, el SACM, la delegación Milpa Alta y la Comisión de Recursos Naturales de la SMA del DF. En esa reunión los habitantes del pueblo de San Andrés se opusieron una vez más a que se hiciera la conexión para surtir de agua al pueblo vecino de San Pedro. En esta ocasión, señalaban que sólo darían su autorización si el personal del SACM dejaba abierta de manera permanente la salida de agua tratada que desembocaba en el paraje de San Andrés. Los funcionarios del SACM se opusieron a dicha demanda señalando que provocaría inundaciones. Al día siguiente de celebrarse esta reunión, los productores del pueblo de San Pedro, peticionarios en esta queja, acudieron a la CDHDF para solicitar orientación jurídica porque iniciarían una denuncia legal por el delito de despojo de agua contra el pueblo de San Andrés y en contra de los funcionarios que permitían dicho delito.

El 31 de mayo de 2013, funcionarios de la CDHDF, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, el SACM y la delegación Milpa Alta realizaron un recorrido por los pueblos de San Andrés y San Pedro con miras a “elaborar un proyecto que solucionara el abastecimiento de agua” para ambos pueblos. Posteriormente, el 12 de junio, los peticionarios acudieron de nueva cuenta a la CDHDF solicitando apoyo para que

intervinieran la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y la Secretaría de Gobierno en la atención a su problemática.

El 11 de junio de 2013 se llevó a cabo una reunión con funcionarios de las autoridades involucradas, la CDHDF y productores de San Andrés. En esa ocasión, de acuerdo con la correspondiente acta circunstanciada, éstos denunciaron “la falta de agua en los canales que alimentan la zona de producción [...], señalando como origen de sus necesidades la inoperatividad de la desembocadura de agua tratada ubicada en el Paraje T., argumentando que las descargas no se realizan cada dos horas como lo plantea el SACM por lo que los canales se encuentran constantemente secos, reduciendo en consecuencia la producción de las chinampas”. En esa reunión acordaron la realización de obras a beneficio de los pobladores en colaboración con el SACM y los productores de San Andrés. En una reunión posterior, el 18 de junio, los productores de San Andrés y las autoridades llegaron al acuerdo de colocar costaleras e instalar tuberías de un embarcadero a su pueblo. De esta manera verían satisfechas sus demandas y permitirían que el SACM realizara las obras necesarias para dotar de agua a los productores de San Pedro.

Al día siguiente, el 19 de junio de 2013, el visitador a cargo del expediente de queja recibió un oficio firmado por varias organizaciones en donde señalaban que ellas estaban acompañando a los pobladores de San Pedro en el problema de abastecimiento de agua mismo que, de no resolverse, “provocaría la muerte de esa actividad productiva y de una tradición de cultivos milenarios que son parte de nuestra herencia histórica” (oficio que obra en el expediente de queja). El mismo mes, el SACM informó a la CDHDF que finalmente se realizó la conexión del tubo de agua que solicitaban los pobladores de San

Pedro. Al momento de realizar el trabajo de campo, en agosto de 2013, este expediente de queja estaba por concluirse por haberse solucionado durante el trámite.

Hasta este punto llega la descripción del caso. En su planteamiento inicial, los aspectos técnicos del problema de la queja tenía una solución muy sencilla, sólo era necesario un oficio de la CDHDF y la respuesta del Sistema de Aguas atendiendo la solicitud de la Comisión. En general, las quejas relativas a dotación de agua son problemas de gestión que se resuelven con un trámite: “Las quejas del Sistema de Aguas son de mucha gestión; es decir, se pueden subsanar rápidamente. Por lo regular los peticionarios se quejan de que no tiene agua, la autoridad les da el agua y la queja se concluye” (Ernesto G., subdirector en la tercera visitaduría, diario de campo, 21 de septiembre de 2012).

En esta queja en particular; sin embargo, los pobladores de San Andrés generaron con su oposición que intervinieran más autoridades, y que el proceso se extendiera tomando el curso de diversas negociaciones. Con relación a este punto, en uno de los grupos de discusión entre las y los visitantes se comentó: “También hay impacto [en las quejas] por el número de personas involucradas. A lo mejor la queja no afecta a un sólo peticionario, sino a un grupo grande de personas. Si tienes múltiples autoridades y múltiples peticionarios pensar en la integralidad es complicado.” (Gabriela S., subdirectora en la tercera visitaduría, grupo de discusión, 23 de agosto de 2013). En la etapa final de la queja, de acuerdo con los documentos del expediente, los pobladores de San Pedro comenzaron a recibir apoyo de otras organizaciones. Ello auguraba un aumento en la complejidad y politicidad del caso. Sin embargo, se atendió a tiempo la demanda de los peticionarios. Lo único que quedaba pendiente para la CDHDF era ir a San Pedro a verificar que

efectivamente se hubiera colocado el tubo en cuestión antes de que se involucraran más organizaciones porque “cuando empiezan a meterse organizaciones las presiones se incrementan y el asunto se sale de control”. (Javier P., visitador adjunto en la tercera visitaduría, diario de campo, 19 de agosto de 2013).

### **5.2.2 Conclusiones**

Los resultados de este caso rechazan las hipótesis que asocian la politicidad y la complejidad a la decisión de confirmar violaciones a derechos humanos. Ello se explica porque el visitador asumió un rol de negociador que contuvo los conflictos en torno al problema. La participación de las autoridades y la disposición de las comunidades contuvieron los efectos adversos de las variables independientes.

La decisión negociar es adyacente a la decisión de investigar las quejas. El problema de esta queja era un asunto del SACM y de la delegación. No hubiera sido necesario escalar el problema hasta la Comisión si las autoridades lo hubieran resuelto. En este sentido, los resultados del caso apoyan la tercera hipótesis según la cual las funciones de la CDHDF están referidas resolver los problemas que derivan de otras instituciones. Al igual que el caso anterior, aquí el rol del visitador asume más la forma de negociador que de investigador. Este rol, como lo hemos señalado, es funcional para seguir el programa operativo de la organización.

### 5.3 “Caso 3.3: Zaragoza III”

En el año 2005 el señor Edgar Nava, quien rentaba una vivienda en el estado de México, adquirió un crédito del FOVISSSTE<sup>134</sup> gracias a su trabajo como inspector en el metro. Después de visitar conjuntos habitacionales en distintos lugares como el Rosario o el Toreo de Cuatro Caminos, decidió comprar un departamento en una unidad habitacional en construcción ubicada al noroeste de la Ciudad de México, llamada Unidad Habitacional Zaragoza III.<sup>135</sup> De acuerdo con su propia narración, optó por esta unidad porque le agradó su ubicación y el equipamiento urbano que la empresa constructora le prometió en ese entonces (Edgar Nava, peticionario en el expediente de queja, entrevista, 28 de septiembre de 2013). A partir de abril de 2005, el FOVISSSTE empezó a descontar de su salario 980 pesos a la quincena para pagar el crédito del departamento. En el año 2007 le entregaron su vivienda. Tan pronto se mudó, con su esposa y su hija, comenzó a sospechar que la unidad habitacional no contaba con la infraestructura adecuada. Solicitó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y 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 (Desarrolladora Metropolitana SA de CV -DEMET) había incumplido con numerosas especificaciones en materia de construcción. Entre ellas, vendió a la cadena comercial Office Depot un espacio destinado cajones de estacionamiento y áreas verdes, redujo la salida de la unidad habitacional, modificó el material de las escaleras, adoptó celdas de construcción que filtraban el agua generando inundaciones, dejó inconclusa la instalación del cableado de luz

---

<sup>134</sup> Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

<sup>135</sup> El nombre de la colonia fue cambiado con el propósito de salvaguardar la identidad de mis informantes. En la sección 2.7 del capítulo 2 hago una exposición al respecto.

y redujo el espacio para áreas recreativas.

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 acatará la reglamentación, licencias, dictámenes y permisos correspondientes. En agosto de 2012, casi cuatro años después de haber ingresado su caso, en la tercera visitaduría se deliberaba si este expediente debía ser o no motivo de recomendación por violación a derechos humanos.

Esta queja, que aquí he llamado Zaragoza III, tiene el máximo nivel de complejidad por los siguientes motivos: i) no estuvo delimitado con claridad el problema de la queja, 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. 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 DEMET- 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 ha sido materia de difusión en medios de comunicación.

### **5.3.1 Momento 1. Arranque incierto, saturación de información**

Una vez presentada la queja, en diciembre de 2009 el peticionario compareció en las instalaciones de la CDHDF. En esa ocasión señaló los siguientes puntos:

- La delegación Gustavo A. Madero aceptó que en la Unidad Habitacional Zaragoza III no hubiera una salida amplia para los dos mil condóminos. En su lugar se construyó un *Office Depot*.
- La delegación aceptó celdas de construcción inadecuadas, provocando filtración de agua potable e inundaciones en el jardín.
- La delegación no ha verificado el cableado de luz de la unidad habitacional, mismo que está en malas condiciones.<sup>136</sup>

Con base en estos hechos, la CDHDF realizó visitas de verificación a la unidad habitacional y envió solicitudes de información a la delegación Gustavo A. Madero y a la Secretaría de Protección Civil. Asimismo, recibió documentación de la SEDUVI y de la SMA. Mientras se realizaban las gestiones, la visitadora a cargo del expediente recibió más demandas del peticionario; entre ellas, que el número oficial de la unidad habitacional le fue otorgado al Office Depot, que las tuberías de la construcción no eran del material que deberían ser, que las escaleras de la unidad debieron ser de concreto con mosaico y no de metal, que no tenían suficientes áreas verdes, que la salida de emergencia estaba muy reducida y que los directores responsable de obra no estaban realizando de manera adecuada su labor de verificación, entre otras reclamaciones.

La incorporación de las querellas al expediente de queja derivó en una multiplicación de los oficios y solicitudes de información que la CDHDF envió a otras dependencias. Durante los años 2010 y 2011 la CDHDF recibió opiniones técnicas, avisos de modificaciones a la

---

<sup>136</sup> Resumen del expediente elaborado por la visitadora a cargo del caso. Documento proporcionado por el peticionario.

licencia de construcción, el estudio de impacto urbano, medidas de mitigación, resoluciones administrativas, contratos, etcétera. Posteriormente, a principios de 2012, el expediente de la queja cambió de visitadora porque la defensora que estaba a cargo fue turnada a la cuarta visitaduría, de reciente creación.

En la medida en que se incorporaba más información al expediente de queja, se diluía la posibilidad de plantear un problema de investigación claro y específico. Durante este tiempo “la queja se volvió súper complicada porque el expediente se empezó a expandir de una manera impresionante. La otra visitadora que estaba cargo de esta queja incorporó todo lo que le mandaban. Además el señor [Nava] metió muchísimos escritos. El problema fue que desde el principio no se definió una línea de investigación clara. Cuando el expediente llegó a mis manos yo también estaba cayendo en la misma dinámica, metía al expediente todos los asuntos. Entonces le dije al señor [Nava], 'a ver deme un mes para ordenar esto'. Así hice un resumen de todo el expediente en diez hojas.” (Rosa H., visitadora adjunta a cargo del expediente, diario de campo, 21 de septiembre de 2012).

En la síntesis del expediente se arribó a los siguientes hechos concluyentes:

- La Subdirección de Protección Civil de la delegación Gustavo A. Madero afirmaba que la unidad habitacional Zaragoza III presentaba un riesgo alto para los habitantes. El cableado de luz se encontraba empotrado, el drenaje estaba en mal estado y los trabajos de la obra se encontraban inconclusos. Por ello, sugirió que se aislara el área afectada, se suspendieran los trabajos y se evacuaran los inmuebles.
- La Dirección General de Desarrollo Delegacional e Integración Territorial de la delegación Gustavo A. Madero señalaba que no existía “registro de ningún Aviso de

Terminación de Obra relacionado con el Conjunto Habitacional” y que al no existir tal no podían realizar las verificaciones solicitadas en la unidad habitacional.

- La SEDUVI señalaba que había iniciado un procedimiento administrativo contra cuatro Directores Responsables de Obra por no haber realizado de manera adecuada su labor de supervisión durante la construcción de la unidad habitacional.

### **5.3.2 Momento 2. Estabilidad. Delimitación del alcance del problema y alternativas de solución**

Con la información señalada, la visitadora llegó a la siguiente conclusión: la autoridad responsable no verificó que la empresa constructora acatara las disposiciones legales y reglamentarias en materia de construcción. En esta ocasión, por primera vez desde que ingresó la queja, y después de tres años, había una línea de investigación clara. El siguiente paso era identificar a las autoridades responsables. Estas eran dos: los directores responsables de obra de SEDUVI y la delegación Gustavo A. Madero. Los primeros ya habían sido sancionados y llevaban un procedimiento ante contraloría interna, el gran pendiente era entonces la delegación Gustavo A. Madero, que faltó en su labor de verificación: “Llegó un punto en que dije, ya no hay más que investigar, ya todo está probado. SEDUVI ya mandó a contraloría a los directores responsable de obra, lo que me falta es la delegación” (Rosa H., visitadora adjunta a cargo del expediente, diario de campo, 21 de septiembre de 2012). Los elementos del proceso decisional estaban claros: el problema era la falta de verificación, la alternativa era investigar la omisión de la delegación y la solución era emitir la recomendación por violación a los derechos humanos del señor Nava. Finalmente se podía tener certeza de que ahí había “una violación flagrante a los derechos humanos” (ídem).

Con el objetivo de determinar la violación y cerrar el caso, el 21 de septiembre de 2012 la visitadora y su jefe inmediato, un subdirector de área, realizaron una diligencia a la unidad habitacional Zaragoza III. Durante la diligencia, a la que tuve la oportunidad de asistir, el peticionario mostró a los visitantes los defectos de la unidad habitacional, la entrada estrecha, el cableado de luz mal empotrado, el material inadecuado de las escaleras, la ausencia de áreas verdes y el Office Depot ocupando un espacio que debió estar destinado al equipamiento urbano del condominio. El peticionario señaló que aquella era una unidad con 1200 departamentos y que tenía sólo 400 lugares de estacionamiento en lugar de 681 según la manifestación de construcción. El peticionario señaló que en lugar de los cajones de estacionamiento pusieron un MacDonaldis y una tienda de la empresa Dormimundo, establecimientos que se encontraban sobre la avenida principal. Asimismo, se quejó de que no tenían cancha de fútbol, y de que el número oficial de la unidad se lo habían asignado al Office. El señor Nava se quejó también de la administradora del condominio, quien debió presentar una denuncia contra la empresa constructora y no lo había hecho (diario de campo, 21 de septiembre de 2012).

Al escuchar las quejas del peticionario los visitantes trataron de atajarlo. La funcionaria de la CDHDF le explicó que había una propuesta de recomendación para su caso, pero que esta propuesta no podía incluir todas las problemáticas señaladas por el peticionario. Es decir, no podía señalar que el número oficial estaba mal o que las escaleras debieron haber sido de un material y no de otro, sino que la recomendación sería de manera general, por la falta de verificación por parte de la delegación. Hasta ese momento se mantenía clara la línea de investigación. Sin embargo, mientras el peticionario insistía en señalar todos los

problemas que aquejaban a la unidad habitacional, proporcionó información que le dio un giro a todo el proceso de investigación de la queja.

### **5.3.3 Momento 3. Inestabilidad. Incertidumbre y diversificación de alternativas**

Cuando el señor Nava adquirió el crédito para comprar el departamento, el FOVISSSTE y la empresa constructora le prometieron que en 14 meses le harían la entrega del mismo. Pasaron los 14 meses y aún no le hacían entrega del departamento. Entonces, a principios de 2007, el señor Nava decidió ingresar una queja ante la CNDH porque el FOVISSSTE ya le estaba descontando el crédito de su salario pero aún no le entregaba el departamento.<sup>137</sup> En octubre de 2007 un funcionario de la CNDH citó al señor Nava para notificarle que le harían entrega del inmueble. Al momento de la entrega sólo estaban el funcionario de la Comisión Nacional, funcionarios de FOVISSSTE y personal de la empresa constructora.

En este punto del proceso, con la información proporcionada por el peticionario, se pusieron a discusión tres alternativas de decisión: a) dejar el asunto en manos de una autoridad civil, b) turnar el caso a la CNDH, y c) acreditar la violación y emitir la recomendación.

#### **a. Dejar el asunto en manos de una autoridad civil**

Conocer que la CNDH había estado involucrada condujo a que la visitadora se preguntara

---

<sup>137</sup> Al ser FOVISSSTE una instancia federal, las quejas contra ésta son competencia de la CNDH y no de la CDHDF, cuya competencia se restringe a autoridades locales.

“¿En qué términos la Comisión Nacional permitió la entrega del departamento?” la funcionaria le solicitó al peticionario el documento de entrega del departamento, el número de expediente de la queja en la CNDH o algún documento en donde se señalen los términos de la entrega del departamento, pero el señor Nava le dijo que no los tenía a la mano y que en todo caso luego se los entregaría. Esta información era relevante porque de ello podía depender el alcance de la responsabilidad de la empresa constructora. Aunque la empresa no hubiera reunido los requisitos especificados por la autoridad, si el señor Nava ya había recibido la vivienda y firmado las escrituras entonces el problema debía resolverse en instancias civiles: “En los contratos se establece un año para señalar los vicios ocultos. Si el dueño no los señala, entonces la empresa no se hace responsable y el particular asume la carga de las omisiones que pudiera tener su departamento de acuerdo con la ley de construcciones. Eso tendría que resolverse en un juicio civil” (Ximena, visitadora adjunta en la tercera visitaduría, grupo de discusión, 23 de agosto de 2013). De ser éste el caso, habría que “canalizar al peticionario a la defensoría de oficio” (Azul, visitador adjunto en la tercera visitaduría, grupo de discusión, 23 de agosto de 2013). La solución por la vía civil también se contemplaba como una alternativa porque la CDHDF tenía un alcance muy limitado en este caso. Sobre este punto, durante la diligencia del 21 de septiembre de 2012, el subdirector de área le comentó al peticionario lo siguiente:

Subdirector: “La cuestión aquí es cómo reparamos el daño. Le podemos decir a la delegación que no hizo la verificación y que ponga los sellos de clausura. A lo mejor esa medida puede ser contraproducente para las personas que viven aquí ¿Cómo se reparan todas las problemáticas? Para la misma CDHDF es un problema saber qué medidas de reparación se van a dictar, porque además es un asunto que tiene que ver con un particular.

Para nosotros es una situación muy complicada. Lo que podemos hacer es el señalamiento público, decir cuáles son las cuestiones [*se refiere a las irregularidades*] que nosotros detectamos. Pero una medida de mitigación es un asunto muy complejo. Podemos recomendar que se finquen responsabilidades a las autoridades pero ¿Cómo se repara el daño? La función del *Ombudsman* es la defensa y protección de los derechos humanos, pero seamos realistas, tumbar [la unidad habitacional y volverla a construir] no va a ser fácil. El *Ombudsman* tiene calidad moral, pero no presenta una sentencia. Nosotros podemos decirle a la autoridad que tumbe pero la autoridad no lo va a aceptar, nos va a decir 'Sí, violé derechos humanos, ¿y?'. Lo que tratamos de buscar son opciones reales. [...]

Peticionario: Como quien dice, no se puede hacer nada [*dicho en tono de reclamo*].

Subdirector: Si usted me pregunta cuál es la vía idónea, sería la judicial, pero ustedes tendrían que organizarse como vecinos para presentar la demanda por incumplimiento (diario de campo, 21 de septiembre de 2012).

#### **b. Turnar el caso a la CNDH**

La segunda opción era regresar al expediente a la Comisión Nacional, en donde estuvo inicialmente el expediente de queja. De acuerdo con la visitadora, la CNDH no debió entregar el departamento sin la presencia de la delegación: “Yo no sé cómo le hizo la [Comisión] Nacional para hacer la entrega sin la delegación, yo creo que lo que quería era hacer la entrega del departamento a como diera lugar para cerrar el expediente de la queja” (*Rosa H.*, visitadora adjunta a cargo del expediente de queja, diario de campo, 21 de septiembre de 2012). En este caso, los visitantes le explicaron al peticionario que lo procedente no era la determinación de la violación, sino turnar el expediente de la queja de

nueva cuenta a la CNDH porque “cuando en una queja hay instituciones federales y locales la competencia del caso es de la Nacional” (Ernesto G., subdirector de área en la tercera visitaduría, diario de campo, 21 de septiembre de 2012). El peticionario estaba en desacuerdo con esta alternativa: “Al enviar la queja a la Nacional le estarían dando la vuelta al problema. Lo que intentan es desgastar el proceso” (Edgar Nava, peticionario en el expediente de queja, entrevista, 28 de septiembre de 2013). Desde su perspectiva, tanto la empresa constructora como la delegación cometieron agravios en su contra al dejar la unidad habitacional en tan malas condiciones para sus habitantes: “El Departamento del Distrito Federal (sic) dice que todas las modificaciones deberán ser para beneficio de los condóminos, ¿Dígame qué beneficio nos da el que hagan todo esto? ¡Ninguno! Ésa es mi molestia” (ídem).

### **c. Acreditar la violación y emitir la recomendación**

La tercera alternativa era emitir la recomendación por violación a derechos humanos. Al respecto, un visitador comentó: “habría que determinar la responsabilidad de la delegación. Habría que investigar si llevó a cabo un proceso de verificación durante la construcción y cómo fue ese proceso. Si la delegación fue omisa en las actuaciones de verificación, entonces ahí podría haber responsabilidad por parte de la delegación que nos correspondería acreditar a nosotros (Felipe, visitador adjunto de la tercera visitaduría, grupo de discusión, 23 de agosto de 2013). En estos casos, “se lleva a cabo un protocolo de atención. Se revisan los permisos de la SEDUVI y de la delegación. Se revisa que un director responsable de obra haya estado presente en todo momento. Se verifica que existan los planos eléctricos de conductos de agua, que se cuente con los vistos buenos de la SMA

en cuanto a los espacios de esparcimiento y áreas verdes. Si nada de eso se cumple, entonces formamos el caso en la lista de espera de recomendaciones [por emitir] (Ximena, visitadora adjunta de la tercera visitaduría, grupo de discusión, 23 de agosto de 2013).

Con relación a la posibilidad de emitir la recomendación, el visitador a cargo del caso le comentó al peticionario: “Nosotros cumplimos con nuestra función de hacer la denuncia, y la denuncia, como le decía, es hacer la aclaración, la difusión del hecho de que una autoridad violó un derecho humano. Si usted [como peticionario] está satisfecho con eso nosotros lo hacemos. No hay problema. La misma emisión de la recomendación podría ser una forma de reparación. [...] Nosotros podemos hacer la recomendación en cuanto a la falta de verificación, pero eso es muy distinto a lo que usted nos está señalando [*se refiere a las irregularidades en la construcción como el cableado de luz, la falta de cajones de estacionamiento, etcétera*] Todas las irregularidades ahí están, pero ¿cómo las subsanamos? Nosotros verificamos, acreditamos y denunciemos, pero nada más.” (Ernesto G., subdirector de área en la tercera visitaduría, diario de campo, 21 de septiembre de 2012).

Según su propio testimonio, al acudir por primera vez a la CDHDF el señor Nava “esperaba que al menos arreglaran los postes de luz y nos pusieran la planta potabilizadora. Esperaba que hubiera una conciliación entre todos, pero no la hubo [...] No es posible que estas personas [la delegación y la constructora] vayan a quedar en la impunidad y la Comisión [de Derechos Humanos del Distrito Federal] ni siquiera se manifieste. En lo personal me gustaría la recomendación para que se viera la clase de gente que es ésta. Dicen [los visitantes] que la recomendación no va a cambiar nada pero al menos se haría presión. La recomendación se tendría que llevar también a los assembleístas locales. [...] Para mí la

recomendación significaría que lo que estuve luchando no se va a echar a la basura. Me gustaría que todo lo que he estado invirtiendo en tiempo no se vaya a la basura. Si la Comisión presentara públicamente la recomendación, y fueran todos los del edificio y el condominio, eso sí sería una satisfacción” (idem).

En este punto del proceso, la conclusión de los visitantes es que “el caso está muy complicado” (diario de campo, 21 de septiembre de 2012). ¿Cómo se llegó a este punto de incertidumbre? Utilizando los propios criterios de la CDHDF, se debió delimitar desde un inicio el problema central de la queja y se debió interrogar al peticionario sobre los términos de la entrega del departamento (“¿Por qué el señor nos dice hasta tres años después que la Nacional intervino en la entrega? ¿Por qué la otra visitadora no le preguntó?” Rosa H, visitadora adjunta a cargo del expediente de queja, diario de campo, 21 de septiembre de 2012). En ese caso, tan pronto se hubiera tenido conocimiento de la injerencia de FOVISSSTE y de la Nacional, probablemente el caso se hubiera remitido a ésta y se hubiera concluido. En cambio, este expediente de queja se convirtió en uno de los casos con mayor rezago en la CDHDF.

La información sobre las irregularidades durante la construcción de la unidad habitacional Zaragoza III, no son privativas de este caso. En su informe sobre seguridad humana, 2006-2008, la CDHDF había señalado “la corrupción ocurrida por el cobro indebido de las autoridades a las inmobiliarias y la complicidad de éstas en dicho proceso” (CDHDF, 2008:65). Además, en uno de los grupos de discusión realizados en la tercera visitaduría, una visitadora comentó: “[El problema con] las delegaciones [es que] tratan el tema de la construcción como si se tratara de una licencia de conducir. [Regularmente] llega el

[responsable] de la constructora a la delegación, lleva sus planos y sus documentos. Quien le recibe la documentación es un servidor público de la ventanilla uno [*dicho con ironía*] que dice: ¿Manifestación de construcción? ¡Palomita! [*Simula con sus gestos que aprueba una solicitud*] ¿Licencia de construcción? ¡Palomita! ¿Protección civil? ¿Gorras? ¿Casco? ¿Etcétera? ¡Palomita! Todo eso debería ser más formal, estamos hablando de grandes construcciones que no toman en cuenta los requisitos formales. ¿Qué es lo que quiere el constructor? ¡Tener la licencia para empezar a trabajar! El protocolo de protección civil dice que deben con cumplir con ciertas características, pero si la constructora quiere ahorrar tiempo, entonces demuele en un día causando daños a vecinos. Ahí es donde comienzan los problemas. Al final de cuentas ya demolió y no hubo ninguna autoridad que estuviera presente desde el inicio. Las cosas empeoran si se inicia la construcción sin tener en cuenta si van tener agua, lugares de estacionamiento, etcétera. Las autoridades sólo van a enviar un verificador que sólo verá si hay cascos, botas y planos. La autoridad encargada de vigilar construcciones no tiene personal preparado, no hay directores responsables de obra en la delegación, los que hay están en SEDUVI, que tiene otras cosas que atender. Y así hasta que se cause un daño. En el tema de construcciones el objetivo es vender, no importa a quién afectes.” (Ximena, visitadora adjunta en la tercera visitaduría, grupo de discusión, 23 de agosto de 2013)

En diciembre de 2013, después de haber concluido el trabajo de campo, tuve conocimiento de que la decisión final en este caso había sido acreditar la violación a derechos humanos. Para el personal a cargo, independientemente de la participación del FOVISSSTE y de la CNDH, había una clara omisión de la autoridad delegación en materia de verificación. En términos de exposición pública, la decisión de emitir la recomendación disminuye el riesgo

de que se llegue a acusar a la CDHDF de no haber acreditado la violación aun cuando tenía elementos para ello. Si no se emitía la recomendación se lograría concluir el expediente de manera efectiva pero se tendría que asumir el riesgo de un posible enjuiciamiento público por no haber tomado la decisión en el momento oportuno y dejar pasar más de tres años de acumulación de agravios al peticionario. A la fecha, la recomendación sobre este caso se encuentra en la lista de espera de ser emitida.

#### **5.3.4 Conclusiones**

Los resultados de este caso avalan la hipótesis que asocia la complejidad con la decisión de confirmar violaciones a derechos humanos. La complejidad surge cuando no está delimitado con claridad el problema de la queja y cuando no están claras las alternativas ni el orden de preferencias entre ellas. Así nació la queja que acabo de exponer (*tI*). Cuando una organización no tiene claridad sobre los problemas, alternativas y soluciones, se vuelve más vulnerable a las perturbaciones de su entorno ( $\lambda$ ). Eso fue lo que ocurrió aquí, la complejidad operó recursivamente en el proceso decisional. Es decir, no había una línea clara de investigación, ello propició que el personal admitiera una enorme cantidad de información proporcionada por el peticionario, lo cual generó, a su vez, más incertidumbre sobre el problema, más autoridades involucradas y más decisiones que tomar al respecto. Para ponerle a un alto a ese proceso circular se delimitó una línea de investigación clara. Sobre esa línea se evaluó la información del expediente y, así, se retomaron aquellos datos que daban cuenta de agravios a los derechos de peticionario, se descartaron los que no podían ser interpretados desde una perspectiva de derechos, y con la información necesaria se confirmó la violación y se tomó la decisión de emitir la recomendación.

A esto me refiero con el papel del tiempo en la estabilidad de la organización. Aun cuando no se tenía claridad en la línea de investigación -generando con ello incertidumbre en cuanto al problema, las alternativas y soluciones- en algún momento del proceso los tomadores de decisiones acotan la línea de investigación, delimitan los hechos y acreditan la violación. Los procesos organizaciones generan estabilidad en condiciones de inestabilidad.

La hipótesis que explica la decisión de la violación en función de la politicidad del caso se descarta en este caso. Como lo vimos en los casos de la segunda, no fue necesario que el caso se publicitara o que se involucraran actores políticos o sociales para que la Comisión decidiera confirmar la violación. Como lo señalamos en otros casos, es posible que los riesgos de la politicidad funcionen como latencia. Es decir, es mejor acreditar la violación y establecer las propias bases de seguridad del sistema que arriesgarse a la exposición pública de malas decisiones.

Aquí no se aplica la tercera hipótesis de trabajo porque en este caso las funciones del personal se refirieron a la labor de investigación. Ni siquiera se observa que hayan realizado labores de negociación o gestión como en los casos previos.

#### **5.4 “Caso 3.4: Arena Ciudad de México”**

Considerando que “la complejidad urbana hace necesaria la aplicación de programas y acciones de colaboración entre los sectores público y privado a fin de contribuir a la reactivación del desarrollo urbano de la Ciudad de México”, el 1 de octubre de 2008 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal un Acuerdo que autorizó la participación de la administración pública del Distrito Federal en el “Sistema de Actuación y Cooperación 'Arena Ciudad de México””, proyecto que consistía en “la construcción y operación de una arena polivalente” a cargo de Grupo Super Espectáculos S.A. de C. V. (GODF, 1 de octubre de 2008).

La participación del gobierno del Distrito Federal sería “la aportación del inmueble ubicado en la Avenida de las Granjas, número 800, colonia Santa Bárbara, Delegación Azcapotzalco, Distrito Federal, cuya superficie es de 81,487.279 metros cuadrados.” (GODF, 1 de octubre de 2008) y con un valor comercial de 816, 404,851 pesos de acuerdo con el avalúo realizado por la Dirección General de Avalúos de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal. (Revista Proceso no. 1845). El 18 de marzo de 2009 inició la construcción de la Arena Ciudad de México. Según el Dictamen de Impacto Urbano, la superficie total a construir sería de 240,942.29 metros cuadrados, con más de siete niveles, 4223 cajones de estacionamiento y un helipuerto de tres plataformas.

El 25 de abril de 2011 un grupo de habitantes de la colonia de Santa Bárbara y otras aledañas se reunieron con funcionarios de la delegación Azcapotzalco para solicitar información sobre el impacto de la construcción de la Arena en sus colonias. El diálogo

resultó infructuoso. El 27 de abril el mismo grupo acudió a las instalaciones de la delegación Azcapotzalco a pedir la destitución del delegado porque no les proporcionó información del proyecto de construcción de la Arena. Los granaderos llegaron al lugar. Hubo un enfrentamiento entre estos y los manifestantes. Con motivo de dicho enfrentamiento, el mismo 27 de abril de 2011 se abrió una queja de oficio en la CDHDF por la presunta violación al derecho a la información y al derecho a la libertad de expresión.

Al mes de 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).

El de la “Arena Ciudad de México” es un caso con el nivel máximo de politicidad y complejidad. Es politizado por las siguientes razones: i) además de involucrar a los peticionarios, las autoridades responsables y la CDHDF, el caso involucra a un cuarto actor, la empresa Grupo Súper Espectáculos, cuyo propietario es el hermano de Ricardo Salinas Pliego -dueño y presidente de Grupo Salinas- y a quien el gobierno central cedió el predio “sin ningún costo y con opción a compra” (Proceso no. 1845); ii) los peticionarios 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.

#### **5.4.1 Momento 1. Inestabilidad. Inicio disruptivo**

Colindante a la Arena Ciudad de México, en la colonia Pueblo de Santa Bárbara, se encuentran una unidad habitacional construida hace 10 años con recursos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. La unidad está compuesta por 125 torres de cinco niveles cada una y de dos o cuatro departamentos por nivel. A principios de 2011 los vecinos de esta colonia comenzaron a notar afectaciones en sus viviendas. De acuerdo con su propio testimonio, el piso se volvió irregular, se descompuso el drenaje y se fracturaron algunos de los muros. Entonces los vecinos empezaron a solicitar información a la SEDUVI, la Delegación Azcapotzalco, la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI), y la Procuraduría Ambiental y de Ordenación Territorial. El objetivo de los vecinos era conocer el alcance de la construcción y las posibles afectaciones a sus viviendas (entrevista grupal, 5 de abril de 2012).

Con base en los documentos relativos a la construcción de la Arena, los vecinos notaron que la constructora de la Arena no respetaba los horarios de construcción ni las vialidades por donde debían transitar los vehículos pesados. Enseguida los vecinos acudieron a la delegación Azcapotzalco, en donde solicitaron al delegado que ampliara la información sobre las implicaciones de la construcción y que asumiera su función de verificación de la obra. El día 26 de abril de 2011 se realizaron unas mesas de diálogo entre la delegación y

los vecinos, pero el delegado, de acuerdo con los vecinos, respondió con evasivas. El diálogo se rompió. Al día siguiente los vecinos convocaron a una manifestación de protesta en las afueras de la delegación. Sus demandas eran dos, pedían información sobre la construcción de la Arena Ciudad de México y la renuncia del delegado. Durante su manifestación, se destrozó la puerta de la delegación, se rompieron varios ventanales y vidrios. Los manifestantes resultaron golpeados y cuatro de ellos fueron detenidos por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. De acuerdo con los vecinos, los granaderos comenzaron a cercarlos, empujarlos y golpearlos. Según sus testimonios, los jalaban de los cabellos, los golpearon y los tiraron al piso. En ese momento la policía detuvo a cuatro manifestantes.

Según la versión del ex-delegado en Azcapotzalco, Enrique Vargas Anaya, las protestas no estaban encabezadas por los vecinos, sino por personas ajenas a la delegación, “de pronto entraron varios grupos políticos que quisieron tomar el tema de la Arena como un asunto político y culpar a la delegación de todo [...] de las personas detenidas sólo una era de Azcapotzalco, los demás eran de la UNAM, de Tlalpan. En la Arena vieron un asunto de presión para Marcelo Ebrad” (Enrique Vargas Anaya, ex delegado de Azcapotzalco, entrevista, 15 de abril de 2013).

A través de los medios de comunicación y llamadas telefónicas, la información sobre los hechos llegó a la Dirección General de Quejas y Orientación de la CDHDF, quien inició una queja de oficio el mismo 27 de abril de 2011. Enseguida un grupo de visitadores de la CDHDF se trasladó a la delegación. Al llegar entrevistaron a varios de los manifestantes y tomaron decenas de fotografías en donde se muestran brazos y piernas con equimosis. Ese

mismo día, 27 de abril, los vecinos participaron en una marcha nocturna para exigir la liberación de los detenidos. Un grupo de cinco visitantes de la CDHDF acompañó a los vecinos en su manifestación para dar fe de los hechos.

Entre el 27 y 28 de abril la CDHDF envió una solicitud de medidas precautorias a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) para pedir que se respetara el derecho al debido proceso de los detenidos, y una solicitud información a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). Ésta respondió a la Comisión que los vecinos no se manifestaron de manera pacífica, sino que secuestraron dos camiones de transporte público, irrumpieron por la fuerza en el edificio delegacional y arrojaron cohetones a los elementos de la SSPDF.

Una de las visitadoras que acudió a la delegación el día del enfrentamiento comentó sobre este caso: “los vecinos se quejaban de haber sido golpeados. Sí, es cierto que tenían golpes, pero viendo los videos del enfrentamiento se puede observar que fueron ellos los que iniciaron la agresión. Los vidrios debieron romperse durante el cuello de botella que se hizo entre los granaderos y los vecinos [...] Los vecinos se dejan llevar por la efervescencia. [...]. No se puede controlar a la gente, entre ellos mismos se lastimaban tratando de librarse unos a otros de los ganaderos” (*Lara*, investigadora adjunta de la tercera visitaduría, diario de campo, 23 de agosto de 2012).

#### **5.4.2 Momento 2. Rutina institucional**

La construcción de la Arena continuó su curso. De acuerdo con los peticionarios, la obra generaba un ruido excesivo por las noches, no se respetaron los horarios de la construcción y la delegación no realizaba su labor de verificación argumentando que era una obra 'de alto impacto' (entrevista grupal, 6 de abril de 2011). Entonces, a partir de mayo de 2011, los peticionarios decidieron cerrar el acceso de vehículos pesados a la Arena Ciudad de México y en junio de 2011 ingresaron otra queja a la CDHDF señalando que las autoridades habían sido omisas en la verificación del ruido, el tránsito local, el deterioro a las calles y las afectaciones a las viviendas. Esta nueva queja abrió dos nuevas líneas de investigación en el caso: ataques a la propiedad privada y daños al medio ambiente. Durante junio y julio de 2011 el proceso siguió dos rutas paralelas; una por parte de la CDHDF y otra por parte de los peticionarios.

Durante junio, julio y agosto de 2011, la CDHDF envió solicitudes de medidas precautorias y solicitudes de información a la Secretaría del Medio Ambiente, la delegación Azcapotzalco, la Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Protección Civil. Las solicitudes de la CDHDF consistían fundamentalmente en conocer las acciones de las autoridades para: a) verificar que la obra se llevara a cabo de acuerdo con lo reglamentado, b) proporcionar información a los vecinos sobre las implicaciones de la obra, y c) conocer y reparar los daños a las viviendas, daños al medio ambiente y afectaciones a la vialidad.

El 29 de junio de 2011 la CDHDF solicitó a la Dirección General de Concertación del gobierno central que se informara a los vecinos sobre las acciones del gobierno para evitar que la obra dañara sus viviendas. El 1 de julio la Dirección General de Concertación respondió a la CDHDF que ese asunto no es competencia de esa Dirección, sino de la Dirección General de Administración Urbana. El 3 de agosto la CDHDF envió la misma solicitud de información a la Dirección General de Desarrollo Urbano. El 8 de agosto ésta responde que ésa no es atribución suya, sino, nuevamente, de la Dirección General de Administración Urbana. El 12 de agosto, finalmente, la CDHDF envía a ésta la solicitud de información en cuestión y el 22 de agosto la Dirección General de Administración Urbana responde que tampoco es parte de sus atribuciones sino de la Delegación Azcapotzalco. Es decir, después de 5 oficios y 43 días la CDHDF seguía sin obtener la información requerida. No sería sino hasta enero de 2012 que la CDHDF solicitaría la información correspondiente a la delegación Azcapotzalco.

Algo similar sucedió con las otras dependencias. El 29 de junio de 2011 la CDHDF envió una solicitud a la SSPDF para que se garantizara la fluidez peatonal y vehicular en la zona, entre otras peticiones. El 7 de julio de 2011, la SSPDF solicitó a la Subsecretaría de Control de Tránsito que llevara a cabo lo solicitado por la CDHDF. El 15 de julio de 2011 el Subsecretario de Control de Tránsito respondió que esa no era función de ellos sino de la Secretaría de Transporte y Vialidad.

En el mismo tenor, el 27 de junio de 2011 la CDHDF envió una solicitud a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal para que verificara los niveles de ruido de la obra en construcción. El 1 de julio de 2011 la SMA respondió a la CDHDF que personal a su cargo

acudió a medir los niveles de ruido pero que no pudieron hacerlo porque estaba lloviendo. Hasta el 19 de octubre de 2011 la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental de la SMA respondió que “a la brevedad realizará la visita respectiva”. Es decir, después de casi cuatro meses la CDHDF seguía sin información sobre los niveles de ruido en la zona.

La finalidad inmediata de las solicitudes de la CDHDF era obtener información de acuerdo con sus líneas de investigación: daños a la propiedad privada y daños ambientales. Considerando este fin, el intercambio de oficios resultó infructuoso. Al preguntar a un visitador sobre este asunto me dijo que “se estaban echando la bolita entre ellos” y que el problema de la Arena era “una responsabilidad de todos, de Seguridad Pública, de Transporte, de la Delegación” y que la recomendación iría dirigida a todos (diario de campo, 20 de agosto, de 2012). Mientras la CDHDF intentaba obtener información de distintas dependencias, los peticionarios seguían cerrando el acceso de vehículos pesados a la construcción en protesta por la falta de verificación, el ruido, el daño a las vialidades y a sus viviendas.

En junio de 2011 el delegado de Azcapotzalco intentó dialogar con los manifestantes para que dejaran de obstaculizar la construcción de la obra, pero no tuvo éxito. “Qué quieren que haga si la Arena tiene atorado al chamaco” les habría dicho a los peticionarios (entrevista grupal, 5 de abril de 2013). En julio del mismo año se realizó otra reunión en donde la empresa constructora se comprometía a verificar las viviendas y reparar los daños. Sin embargo, durante el mes de agosto la construcción de la Arena seguía afectando a los vecinos. Este mes, durante una de los cierres impulsados por los peticionarios, llegaron granaderos y policías. Los peticionarios llamaron a la CDHDF y enseguida llegó otro

visitador. En el lugar se encontraban funcionarios de la delegación Azcapotzalco, de la Dirección General de Concertación Política y miembros de la empresa constructora. Según los peticionarios, personal de la empresa constructora los “acusó de estar retrasando la construcción de la obra. Y sí, era cierto. Tenían sus vacaciones los trabajadores” (entrevista grupal, 5 de abril de 2013). Para destrabar el conflicto se acordó que los camiones dejarían de transitar por la calle de Matlacoatl (calle de la unidad habitacional) hasta que se celebrara una reunión en donde se indicara la fecha de reparación de las viviendas afectadas por la construcción.

La CDHDF fue la instancia convocante a las reuniones entre los peticionarios, las autoridades y la empresa constructora. La primera reunión se realizó el 22 de agosto de 2011. Si bien participaron funcionarios de la Dirección General de Concertación Política, la Delegación Azcapotzalco y la CDHDF, la discusión central se generó entre los peticionarios y un representante de la construcción. El objetivo de los peticionarios era que la empresa reparara los daños a sus viviendas ocasionados por la obra. Para llamar la atención de la empresa y conseguir su objetivo, los peticionarios mantenían bloqueado el paso de vehículos pesados. Por otro lado, el objetivo de la empresa era que se terminara la construcción de la obra, pero para lograrlo era necesario que los peticionarios desbloquearan el paso de los vehículos pesados. En medio de ambas posiciones se encontraba la CDHDF, cuyo objetivo era evitar una situación que deviniera en el uso de la fuerza pública contra los peticionarios. Para prevenir esto, la Comisión necesitaba conseguir un acuerdo entre los peticionarios y la empresa. Después tres horas de reunión en donde los peticionarios acusaban a la empresa de no cumplir y la empresa acusaba a los peticionarios de no permitirles cumplir, se logró acordar que se permitiría el acceso de los

vehículos por determinadas avenidas a cambio de que la empresa comenzara los trabajos de verificación y reparación de daño a partir del día siguiente.

Cabe señalar que la función de mediación entre particulares no es una atribución formal de la CDHDF. En todo caso, ésta sería una función de la delegación Azcapotzalco y de la Dirección General de Concertación Política. Sin embargo, durante los meses de junio a agosto de 2011 ninguna de estas dependencias había logrado destrabar el conflicto. “Nuestra labor fundamental era de mediación, aunque debo reconocer que no fuimos muy eficientes en eso.” (Enrique Vargas Anaya, exdelegado en Azcapotzalco, entrevista, 15 de abril de 2013).

#### **5.4.3 Momento 3. Inestabilidad. Escisión de los peticionarios**

En septiembre de 2011, los peticionarios se dividen. Como resultado de esa escisión, dos quejas más ingresaron a la tercera visitaduría. Si bien ambas quejas coincidían en señalar algunos hechos, sus líneas de investigación y conclusiones fueron diferentes. La primera queja fue ingresada de manera individual. El peticionario se quejaba de que elementos de la SSPDF los había fotografiado durante una manifestación de protesta porque la empresa constructora tenía bloqueados dos carriles de la avenida Granjas. Según el peticionario, personal de la SSPDF acusó a los manifestantes de obstruir la construcción. Señaló también que un grupo de personas vestidas de civil los agredieron durante su protesta. Asimismo, denuncia un accidente ocurrido al interior de la construcción. Finalmente, aseveró que la construcción de la Arena violaba su derecho a la información, medio ambiente, vivienda, tradiciones y libre autodeterminación como pueblos originarios. Por todo esto, el

petionario demandaba que se cancelara la obra. Sobre esta queja, la visitadora a cargo de la misma me comentó lo siguiente: “en la delegación había varios grupos en contra de la Arena. Con el tiempo se fueron dividiendo y este petionario fue de los que se salió del grupo, por eso metió su propia queja. Al principio llegó quejándose de muchas cosas, pero así la queja no iba dirigida a ningún punto específico. Por eso una vez que él vino a comparecer le dije: 'A ver, dígame exactamente qué es lo que le molesta'. Así salió que el tema de la queja era el de la vialidad, por eso la investigación del expediente se centró en ese punto” (*Mara*, subdirectora de área en la tercera visitaduría, diario de campo, 21 de agosto de 2012). Durante los meses de septiembre y octubre de 2011 la CDHDF solicitó información a la SETRAVI sobre la obstrucción de las vialidades. Asimismo, en octubre se le solicitó al petionario que acudiera a las instalaciones de la CDHDF a comparecer para que proporcionara evidencia que decía tener y para que fuera informado de la respuesta de la autoridad sobre la obstrucción de las vialidades.

En noviembre de 2011 y enero de 2012 personal de la CDHDF acudió al lugar de la construcción a observar si la obra estaba respetando lo señalado por SETRAVI. Finalmente, en marzo de 2012, tanto la CDHDF como el petionario coincidieron en señalar que la avenida estaba totalmente desalojada. Sobre esta queja particular, la visitadora a cargo del caso comentó: “La queja no se resolvió por la acción de la autoridad sino porque las calles finalmente se abrieron. Si éste fuera el único expediente sobre la Arena y si el caso no fuera tan mediático yo lo concluiría la queja por haberse solucionado durante el trámite. El problema de vialidad [que era el conflicto inicial de la queja] finalmente se solucionó” (*Mara*, subdirectora de área en la tercera visitaduría, diario de campo, 22 de agosto, de 2012).

La segunda queja ingresada en septiembre de 2011 se centra en señalar el accidente ocurrido en la obra. También se refiere a la posible escasez de agua como resultado de la construcción. El peticionario demandaba específicamente que se investigaran los hechos y que se revisaran los protocolos de seguridad. La línea de investigación se centró en ambos puntos. De haber sido los únicos hechos de la queja, ésta probablemente se hubiera concluido de acuerdo con los resultados de la investigación. Sin embargo, la queja se complicó en vísperas de la inauguración de la Arena de Ciudad de México, prevista para el 25 febrero de 2012.

#### **5.4.4 Momento 4. Inestabilidad. Inauguración de la Arena y giro en la línea de investigación**

A menos de una semana de su inauguración, personal de seguridad privada de la Arena se enfrentó a golpes con los manifestantes. De acuerdo con el periódico El Universal: “personal de seguridad de la Arena Ciudad de México salió a retirar a los manifestantes que se encontraban a fuera del lugar para rechazar su inauguración. Arrebataron mantas y golpearon a dos reporteros. La acción de los elementos de seguridad privada provocó la molestia de los vecinos, en su mayoría mujeres, quienes fueron agredidos a la vista de policías de Tránsito y Auxiliar de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal” (El Universal, 20 de febrero de 2012).

Paralelamente, en febrero ocurrió un hecho que le dio un giro a la línea de investigación general de todo el caso. 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, cuando “descubrieron” que eran un pueblo originario (gracias a un antropólogo simpatizante de los peticionarios) y cuando aportaron las pruebas de ello a la CDHDF (una solicitud de información pública a la delegación Azcapotzalco) el caso giró 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. Dos días antes de la inauguración de la Arena, el 23 de febrero de 2012, en un hecho inusual, el presidente de la CDHDF envió una solicitud de medidas precautorias al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a fin de que se evitara un enfrentamiento el día de la inauguración de la Arena, se verificara que ésta cumpliera con los requerimientos de protección civil y de considerarlo jurídicamente procedente, se suspendiera el inicio de operación de la Arena hasta que se garantizara que el proyecto no afectaría de manera irreparable los derechos de los vecinos por tratarse de un pueblo originario. El gobierno del Distrito Federal respondió a la CDHDF que no se podía atender esta última solicitud.

Como era previsto, el día de la inauguración de la Arena, el 25 de febrero de 2012, los vecinos opositores a la misma organizaron una marcha en contra de su operación. Los manifestantes intentaron avanzar hacia el centro de espectáculos pero un grupo de granaderos impidieron su paso. Antes de arribar a las puertas de la Arena los granaderos habían “encapsulado” a los manifestantes, incluyendo a otros visitantes que iban en el contingente para dar fe de los hechos. El Tercer Visitador General, que también estaba entre las personas acorraladas, se comunicó telefónicamente con el Subsecretario de Gobierno del Distrito Federal para pedir que permitieran el libre tránsito de los vecinos. Su solicitud

fue infructuosa. Durante las cuatro horas que duró el evento de inauguración, los manifestantes y visitantes permanecieron cercados: “No sé cómo pero los granaderos nos empezaron a rodear, comenzamos a avanzar y nos fueron cercando hasta que quedamos encapsulados. Así estuvimos desde las tres de la tarde. Ahí estaba el visitador general, habló con el secretario de gobierno, con todo el mundo y nada, de nada sirvió, no nos dejaron ir hasta que terminó el concierto” (director de área en la tercera visitaduría, diario de campo, 20 de agosto de 2012).

Después de la inauguración de la Arena, durante los meses de abril y mayo de 2012, la CDHDF atendió las solicitudes de un grupo de peticionarios que decían haber sido agredidos por personal de seguridad privada de la Arena. La labor de la CDHDF al respecto consistió en solicitar a la PGJDF que atendieran las demandas de los peticionarios. En junio de 2012, de acuerdo con lo expuesto por los peticionarios, la CDHDF convocó a todas las personas y grupos que interpusieron una queja con motivo de la Arena Ciudad de México para informarles que se emitiría una recomendación. En agosto, el Tercer Visitador vuelve a convocar a los peticionarios. De acuerdo con estos, los citó a las 18:00 horas y los recibió a las 18:20 con la frase “rapidito porque tengo que ir a recoger a mis hijos”. Este gesto fue interpretado por los peticionarios como una ofensa: “yo le dije [al visitador] que sus asuntos personales no me interesaban, que él nos había citado.” De acuerdo con los peticionarios, el visitador les dijo “¿Qué es lo que quieren? Pidan becas para natación [en el deportivo Azcapotzalco]”. Este propuesta ofendió todavía más a los peticionarios: “Usted está peor que Abelardo [se refiere a un funcionario del gobierno central que de acuerdo con los peticionarios les hizo otros ofrecimientos para que dejaran de protestar] ¿Usted cree que no nos han ofrecido mejores cosas que eso?” Con relación al desempeño del Visitador General

los peticionarios señalan: “El debería trabajar en la cárcel con delincuentes y tramposos, no con nosotros. Su ofrecimiento de las becas fue ofensivo, nosotros no vamos a la CDHDF por un peso” (entrevista grupal, 5 de abril de 2013).

Después de este hecho, la relación entre la CDHDF y los peticionarios, que hasta entonces había sido cordial, se tornó conflictiva. En septiembre de 2012 los peticionarios metieron un recurso de inconformidad ante la CNDH porque la CDHDF se había retrasado en emitir la recomendación. Además, de septiembre de 2012 a febrero de 2013 los peticionarios realizaron cinco manifestaciones afuera de la CDHDF en protesta porque ésta no había emitido la recomendación en el caso de la Arena Ciudad de México. En respuesta al recurso de inconformidad, en febrero de 2013 la CNDH envió un oficio a la CDHDF solicitando que resolviera la queja de los peticionarios.

En abril de 2013, la recomendación por el caso Arena Ciudad de México aún no se emitía. Durante los primeros meses de 2013, los peticionarios se han reunido con la CDHDF para revisar el proyecto de recomendación. Esperan que ésta se emita, finalmente, en las próximas semanas con el fundamento del derecho a la consulta de los pueblos de Azcapotzalco como pueblo originario.

Un criterio fundamental para la determinación de la violación fue la politicidad del caso. En el conflicto de intereses entre la empresa, el gobierno y los peticionarios, la capacidad de movilización de los peticionarios y la publicidad del caso fueron elementos que jugaron a favor de la violación cuando se descubrió que la colonia en donde estaba la Arena México era un pueblo originario. El caso Arena Ciudad de México fue sumamente complejo porque

el problema central de la queja cambió, al menos, en tres ocasiones. Primero fue un problema de represión política, después fue un problema de afectaciones urbanas y finalmente fue un problema de derecho a la consulta. En cada caso las alternativas de la CDHDF y su orden de preferencias fue cambiando, los dos primeros problemas requerían ser investigados y abordados con solicitudes de medidas precautorias que evitaran un daño mayor.

Aun cuando en la recomendación emitida la CDHDF acreditó la violación del derecho a la consulta, el derecho a la libertad de pensamiento y expresión y el derecho a un nivel de vida adecuado,<sup>138</sup> el hecho de conocer que las colonias adyacentes a la Arena Ciudad de México formaban parte de un pueblo originario fue determinante para acreditar la violación. De hecho, la Secretaría de Seguridad Pública (presunta responsable de las violaciones al derecho a la libertad de pensamiento y expresión) sólo aceptó uno de los seis puntos recomendatorios emitidos por la Comisión.<sup>139</sup>

En el mismo sentido, ni la Secretaría de Gobierno ni la Delegación Azcapotzalco aceptaron el punto recomendatorio relativo a “revisar exhaustivamente los inmuebles para evaluar la existencia de deterioros y realizar la reparación de los mismos.”<sup>140</sup> En cambio, la delegación Azcapotzalco, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría de Gobierno aceptaron llevar a cabo las “reuniones necesarias con las y los vecinos peticionarios de los pueblos de Santa Bárbara, Santa Catarina, San Martín Xochinauac, San Andrés, Barrio de

---

<sup>138</sup> Véase la recomendación 17/2013 disponible en el portal electrónico de la CDHDF.

<sup>139</sup> El punto recomendatorio que aceptó la SSP fue el desarrollo de “un plan para el manejo de la afluencia vehicular en las calles aledañas a la Construcción, cuando se desarrollan eventos en la misma” (recomendación 17/2013).

<sup>140</sup> Recomendación 17/2013, disponible en el portal electrónico de la CDHDF.

San Andrés, Colonia Nueva España y de la Unidad Habitacional “Ferrería” de la Delegación Azcapotzalco, para esclarecer el uso que se le va a dar a futuro a las vías de comunicación en Avenida Granjas y las calles y avenidas ubicadas en la parte posterior de la Arena Ciudad de México, como son El Rosario e Hidalgo, con el propósito de realizar un compromiso por escrito en el cual no se llevará cabo ninguna medida de ampliación de las mismas sin antes consultar a los vecinos de la zona, particularmente a las personas interesadas y afectadas con dichos proyectos” (Recomendación 17/2013).

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda aceptó realizar “una propuesta ante el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que se modifique el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, con el propósito de que se instrumenten los mecanismos de participación de las y los habitantes de los pueblos, barrios y colonias del Distrito Federal en donde se tenga previsto implementar el sistema jurídico de la Actuación por Cooperación.”<sup>141</sup> Asimismo, la delegación Azcapotzalco y la Secretaría de Gobierno aceptaron hacer las diligencias necesarias para que se concretara la explotación de un pozo de agua para el “beneficio de los pueblos, barrios y colonias aledañas a la Construcción.”<sup>142</sup>

Es decir, considerando los resultados que se fueron obteniendo durante todo el proceso de investigación y tramitación de este caso, así como los puntos recomendatorios aceptados, podemos decir que el factor de saberse pueblos originarios y el derecho a la consulta, aunados a la politicidad del caso, fueron los factores determinantes para acreditar la violación a derechos humanos.

---

<sup>141</sup> Ídem.

<sup>142</sup> Ídem.

### 5.4.5 Conclusiones

Los resultados del octavo y último caso de esta tesis apoyan las hipótesis que explica la decisión de confirmar la violación a derechos humanos como una respuesta del *Ombudsman* a la politicidad y complejidad del caso. La publicidad del caso y las protestas de los peticionarios presionaron a la tercera visitaduría para la emisión de la recomendación. Por otro lado, el caso era complejo, sin duda alguna. Eso contribuyó a generar información que sustentara la decisión de la violación. En ese proceso, el factor fundamental que acreditó la violación del derecho a la consulta fue el conocimiento de que la colonia donde se instaló la Arena era un pueblo originario.

A lo largo de este proceso se tomaron numerosas decisiones adyacente a la labor de investigación, la principal de ellas fue negociar entre autoridades, peticionarios y empresa para destrabar el conflicto. Esa función es propia de la oficina de concertación política de la secretaría de gobierno y de la delegación Azcapotzalco, pero ambas instancias, como vimos, fueron ineficientes en el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, se cuenta con elementos para sostener la hipótesis de que aquellas funciones que no van dirigidas a investigar las quejas están referidas a resolver los problemas de otras instituciones.

Los visitadores a cargo de este caso asumieron dos roles fundamentales: la negociación y la investigación. El primero resulta funcional para resolver los problemas que van surgiendo durante el expediente de queja y el segundo para arribar a la decisión de confirmar o descartar la violación.

## 6. Conclusiones generales

### 6.1 Evaluación de las hipótesis de acuerdo con los resultados de los casos

Las dos primeras hipótesis de esta tesis 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.

<b>Tabla 6.1 Resultados de los casos según las hipótesis 1 y 2.</b>			
Caso	Politicidad	Complejidad	Decisión final
2.1 Negativa de atención médica	—	—	No violación
2.2 Fallecimiento en reclusión	—	+	Violación
2.3 Responsabilidad médica	○	+	Violación
2.4 Externación	—	+	Violación
3.1 Persona jubilada	—	—	No violación
3.2 Toma de Agua en Milpa Alta	○	○	No violación
3.3 Zaragoza III	—	+	Violación
3.4 Arena Ciudad de México	+	+	Violación

El signo + indica valores superiores a .5; el signo ○ 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. Veamos algunos matices.

Al momento de hacer el trabajo campo; específicamente en marzo de 2012, la CDHDF tenía un rezago de más de un año en casi la tercera parte de sus quejas en trámite.<sup>143</sup> Ese rezago no favorece la imagen pública de la CDHDF en términos de productividad y atención a los peticionarios.<sup>144</sup> Ante este problema, la decisión de acreditar violaciones a derechos humanos resulta muy costosa porque lleva muchos meses o años obtener los elementos de convicción que sustenten la emisión de una recomendación. La cantidad de quejas que recibe la CDHDF es tal que resulta materialmente imposible investigar cada queja de acuerdo con los máximos estándares en materia de derechos humanos so pena de que la organización termine por colapsarse. Esto contribuye a explicar por qué el caso 3.2, teniendo niveles de politicidad y complejidad de .5, no concluyó con la acreditación de la violación.<sup>145</sup> Es necesario que los casos de presuntas violaciones a derechos humanos tengan altos niveles en una de las dos variables, al menos, para que la CDHDF responda tomando una decisión a favor de la violación.

---

<sup>143</sup> Este tema fue abordado previamente, en la sección donde se explican el programa de decisión operativo de la organización.

<sup>144</sup> El 1 de agosto de 2014, se publicó una nota en el periódico Excélsior en donde se señala que la CDHDF tiene un rezago de 3 mil 303 quejas de violaciones a derechos humanos desde 2007. De acuerdo con la nota, en entrevista para el periódico la presidenta de la CDHDF señaló: “Las cifras nos preocupan en cuanto al rezago, porque finalmente no estamos atendiendo esas necesidades que genera la queja”. Excélsior en línea, “Más de 3 mil quejas no han sido atendidas por la CDHDF”, Nota de Ximena Mejía, 1 de agosto de 2014. Este tema es de tal relevancia para la CDHDF que uno de sus criterios para evaluar la rectitud de las decisiones del personal es la rapidez con la que se concluyen los expedientes de queja.

<sup>145</sup> Otros elementos que explican por qué no se acreditó la violación en este caso tiene que ver con la habilidad del visitador para negociar entre los participantes y con el hecho de que el problema inicial lograra resolverse a favor de los peticionarios. Todo esto se narra en la exposición del caso.

En la tabla anterior también se puede observar que la organización no necesita que ambas variables tengan valores altos, de manera simultánea, para acreditar la violación. Como lo vimos en los resultados específicos de algunos casos. No se requiere que un caso tenga presencia mediática o que la CDHDF reciba presiones políticas y sociales para que se acredite la violación.

Teniendo en cuenta lo anterior, los primeros resultados de esta tesis quedan como sigue:

1. Cuanto mayor sea el nivel de politicidad de un caso de presuntas violaciones a derechos humanos, la CDHDF decidirá a favor de acreditar la violación.
2. 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.

A la inversa:

1. Cuanto menor sea el nivel de politicidad de un caso de presuntas violaciones a derechos humanos, la CDHDF decidirá concluir el expediente de queja por medios distintos a la acreditación de la violación.<sup>146</sup>
2. Cuanto menor sea el nivel de complejidad de un caso de presuntas violaciones a derechos humanos, la CDHDF decidirá concluir el expediente de queja por medios distintos a la acreditación de la violación.

Por otro lado, sabemos que un caso complejo y no politizado puede concluir en la emisión de una recomendación, pero no sabemos si un caso no complejo y politizado puede tener la misma conclusión. Este desconocimiento se debe a que no logré tener casos con altos

---

<sup>146</sup> Acreditar una violación y emitir una recomendación se entiende como la misma decisión.

niveles de politicidad y bajos niveles de complejidad. Los motivos de ello se explican en el capítulo metodológico. Aún con este vacío, considero que no se invalidan los resultados enumerados.

La función central de la CDHDF, y de todos los *Ombudsman* en México, es investigar casos por presuntas violaciones a derechos humanos. Cuando se acredita una violación entonces se emite la recomendación. Como se señaló en el cuerpo de esta tesis, en el año 2012, sólo el 2.8% de las quejas calificadas como presuntas violaciones a derechos humanos concluyó en recomendación.<sup>147</sup> De ahí que cabe preguntarse ¿Qué hace la CDHDF cuando no emite recomendaciones? ¿Qué funciones, explícitas o latentes, desempeña cuando concluye un expediente por otros medios que no son la acreditación de la violación? Si se me permite la expresión ¿Qué hace cuando no hace lo que *debería* hacer?

Un punto de partida de esta tesis fue dar por hecho que las organizaciones hacen muchas cosas que no guardan relación con su objetivo formal. No obstante, las decisiones tomadas por las y los visitadores que no van dirigidas a acreditar la violación -se señaló- no son irrelevantes porque constituyen la mayoría de las decisiones organizacionales y porque explican las condiciones bajo las cuales pervive la organización. En este sentido, esta tesis se propuso entre sus objetivos, interpretar en términos funcionales esas decisiones adyacentes a la función de investigar presuntas violaciones a derechos humanos. Así, la hipótesis 3 de esta tesis señalaba que las funciones latentes del *Ombudsman* estaban

---

<sup>147</sup> De acuerdo con su informe anual, el total de conclusiones fue de 13227, de las cuales 5930 fueron por haberse solucionado durante el trámite y 367 por Recomendación. CDHDF, 2013:293.

referidas a resolver los problemas de otros sistemas organizacionales en el orden de la administración pública. Veamos el alcance de esta afirmación.

En los tres casos que se concluyeron sin haberse acreditado la violación a derechos humanos las y los visitadores a cargo resolvieron el problema de la persona durante la tramitación del expediente. En el caso 2.1 la visitadora logró que la mujer en reclusión recibiera atención médica. En el caso 3.1 el visitador influyó para que al peticionario le fueran devueltos los documentos que había entregado a la funcionaria del DIF. Finalmente, en el caso 3.2 el visitador medió para que los peticionarios tuvieran acceso al agua potable. Es decir, en los tres casos el personal de la CDHDF resolvió o contribuyó a resolver un problema que, en principio, era competencia de otra autoridad, particularmente, del sistema penitenciario, la contraloría interna del DIF y de la autoridad delegacional respectivamente. Como se señaló previamente, la mayoría de las quejas de la CDHDF se concluyen por haberse solucionado durante el trámite.<sup>148</sup>

Sin embargo, en algunos casos que concluyeron en recomendación (2.3 Responsabilidad médica, 2.4 Externación, y en algunos momentos en el caso 3.4 Arena Ciudad de México) las decisiones que pretendían resolver problemas de otras instituciones fracasaron en su intento. Por este motivo, no puedo sostener la hipótesis de que las decisiones que no van dirigidas a investigar presuntas violaciones a derechos humanos, desempeñan la función de resolver los problemas que derivan de otras organizaciones de la administración pública del Distrito Federal.

---

<sup>148</sup> En el año 2012 la mayoría de las quejas, equivalentes al 44.8% se concluyeron por haberse solucionado durante el trámite. Véase CDHDF, Informe anual 2012, Anexos, página 293, cuadro “A.2.17 Expedientes de quejas concluidas por denuncia en 2012 sin importar la fecha de registro”.

Lo que sí podemos observar es que esas decisiones van dirigidas a atender, con distintos niveles de éxito, los problemas de otras instituciones. De este modo, estimo que a partir de estos resultados, la quinta conclusión de este trabajo quedaría del siguiente modo.

5. La función latente de la CDHDF es servir de contención a los problemas estructurales y sistemáticos de la administración pública del Distrito Federal.<sup>149</sup>

Por problemas estructurales y sistemáticos me refiero a las necesidades no resueltas de una sociedad que se manifiestan de manera reiterada y continua debido a las deficiencias permanentes en el funcionamiento de la administración pública y el ejercicio de gobierno en el cumplimiento de sus funciones. Esos problemas estructurales y sistemáticos explicarían por qué la CDHDF recibe de manera insistente quejas referidas a los mismos temas. Los casos de negativa de atención médica y los casos de dotación de agua son ejemplos de ello. Que la CDHDF sirva de contención podría implicar que, en ese nivel de decisión, el *Ombudsman* no contribuya a minar las deficiencias señaladas; antes bien, parecería funcionar al interior de ellas estabilizándolas y moderando sus efectos adversos que afectan directamente a las personas peticionarias.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup>Sabemos que no todas las quejas se resuelven por haberse solucionado durante el trámite. En 2012, 3668 quejas (equivalentes al 27.7% del total) se concluyeron por “falta de elementos”. Durante la exposición de los casos señaló que el personal recurre a esta forma de conclusión cuando no tiene certeza de que efectivamente ocurrieron los hechos violatorios. Pueden intuir o suponer que sí ocurrieron, pero dado que no son hechos graves (por ejemplo, un fallecimiento y un daño irreparable) prefieren concluir la queja “por falta de elementos” y no por “no violación” para no generar una molestia mayor en el peticionario. La “falta de elementos” tiene una connotación más neutral. Bueno, aún en estos casos creo que la conclusión 5 se sostiene. Aunque la CDHDF no resuelva el problema del peticionario le da cabida a un problema no resuelto en otras instancias, sirve de contención a los problemas derivados de otras instituciones.

<sup>150</sup>Como señalé en el capítulo metodológico, la tercera hipótesis de este trabajo fue planteada para

La efectividad de la CDHDF en su labor de contención de las deficiencias de la administración pública es algo que está por verse. Lo mismo, dicho sea de paso, puede decirse de la efectividad de las recomendaciones.<sup>151</sup> La apuesta de esta tesis es que ambas funciones, tanto acreditar violaciones como contener deficiencias, puedan ser comprendidas como formas adaptativas del sistema organizacional. Es decir, mientras la función de investigar presuntas violaciones le da salida a las expectativas democráticas asociadas al desempeño de los *Ombudsman*, la función de contener a la administración pública le da salida a sus demandas de trabajo derivadas del número de quejas que recibe, con ello evita o posterga su propio atrofia y establece, en suma, sus propias bases de reproducción.

En este punto cabe retomar nuevamente la tesis de Ronald Coase sobre la necesidad de la empresa, mencionada en el capítulo metodológico. Para el sistema político podría resultar menos costoso contar con un *Ombudsman* que contenga las deficiencias de la administración pública antes que erradicarlas. Paralelamente, al sistema político le conviene que exista un *Ombudsman* con quien pueda articular un discurso de derechos humanos (mediante programas, convenios, acuerdos, aceptación de recomendaciones, etcétera) que contribuya a generar una imagen de gobierno democrático comprometido con los derechos humanos.

---

aproximarme teóricamente a la CDHDF y generar insumos que permitan una comprensión más sociológica del *Ombudsman*. Es decir, con estas conclusiones busco indagar en las formas mediante las cuales la CDHDF contribuye a generar una configuración social específica. Se trata de ir un poco más allá de la mera relación entre variables y tratar de acercarnos a la pregunta clásica de la sociología sobre las condiciones de posibilidad del orden social.

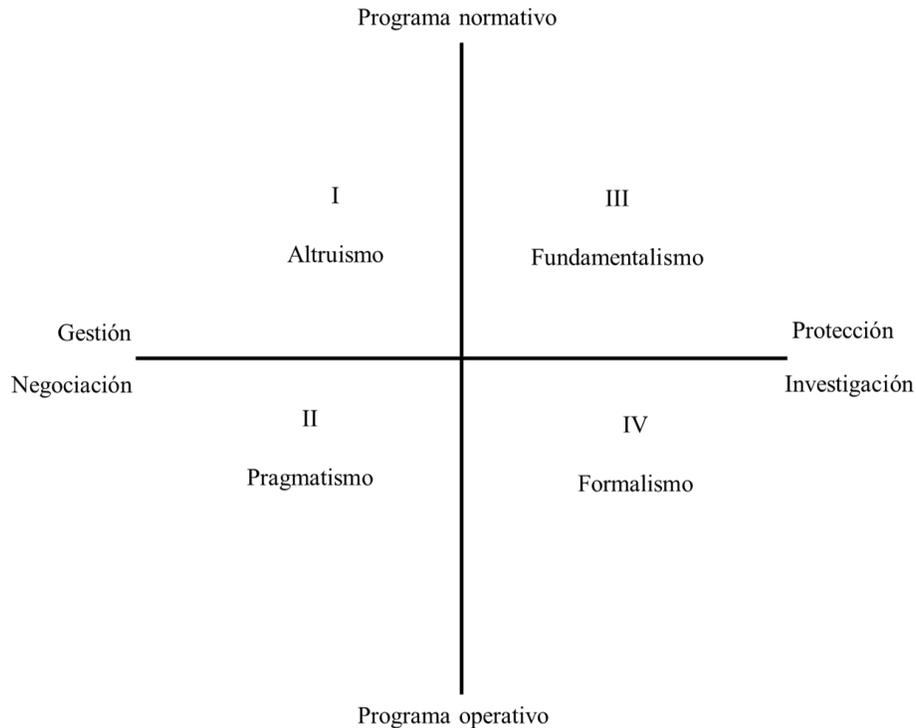
<sup>151</sup>Aun cuando la función formal de los *Ombudsman* es la investigación de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, las investigaciones empíricas enfocadas en el estudio de los *Ombudsman* con una perspectiva normativa (centradas en el cumplimiento de objetivos) aún no han desarrollado indicadores precisos que permitan medir la efectividad de las recomendaciones y su impacto específico en la administración pública o en la sociedad en general.

## **6.2 Ajustes al modelo analítico. La importancia de los roles organizacionales**

Las decisiones durante los procesos de tramitación de las quejas (que van de  $t1$  a  $t2$  de acuerdo con el diagrama 2.3) van se van tomando como respuestas a la complejidad o politicidad ( $\lambda$ ) de los casos en el horizonte de parámetros decisionales ( $C$ ) que son los programas de decisión y los roles organizacionales. En esta tesis señalé que la CDHDF se rige por dos programas de decisión: abatir el rezago de expedientes y atender las quejas bajo el principio de integralidad de los derechos. Un punto que no fue desarrollado exhaustivamente en el cuerpo de la tesis, pero que cabe mencionar ahora, es el rol de las y los visitantes durante los procesos decisionales.

En la exposición de los casos se puede observar que el rol de las y los visitantes puede ser revestido de distintas formas; me refiero a la gestión, negociación, investigación y defensa. En el siguiente diagrama se resumen los distintos tipos de decisiones organizacionales en función de las relaciones posibles entre los programas y roles organizacionales.

Diagrama 6.1 Decisiones según programas y roles



En el primer cuadrante se ubican las decisiones de las y los visitantes relativas a realizar gestiones para resolver los problemas inmediatos que aquejan a las personas peticionarias. Estas decisiones se observaron con mayor frecuencia en el personal de salud de la segunda visitaduría, cuya labor de gestión tiene una dimensión altruista porque su propósito no se centra en concluir el expediente de queja, como un fin en sí mismo, sino en ayudar a la persona peticionaria, incluso si eso significa ir más allá de sus atribuciones formales. Además, las decisiones de este cuadrante poseen un matiz altruista porque cuando las y los visitantes logran ayudar a la persona peticionaria perciben una suerte de recompensa moral y satisfacción personal. El cumplimiento de su labor se llega a asumir como un compromiso ético con los derechos humanos, que vincula al personal con las y los peticionarios que se perciben como más desfavorecidos y vulnerables a los agravios

institucionales.

En esta sección se encuentran decisiones como gestionar citas para conseguir atención médica, comprar medicamentos con recursos propios, acompañar a las personas peticionarias a sus consultas en hospitales públicos, etcétera. Ninguna de las decisiones que caben aquí van dirigidas a investigar hechos presuntamente violatorios; en cambio, van dirigidas a tratar de resolver problemas y, en tanto lo logran, permiten la rápida conclusión del expediente de queja. En este sentido, este tipo de decisiones son funcionales con el programa operativo.

En el segundo cuadrante se encuentran las decisiones del personal referidas a entablar negociaciones que sirvan para resolver los problemas de las quejas. A diferencia de las decisiones del cuadrante anterior, aquí la conclusión del expediente de queja se percibe como un fin en sí mismo; es decir, no se valora tanto el bienestar del peticionario como la utilidad de la decisión para la conclusión del expediente de queja. Estas decisiones se observaron con mayor frecuencia (no únicamente) en el personal de la tercera visitaduría. Aquí caben decisiones como la del caso 3.1, en donde, asumiendo una estrategia instrumental, se decidió concluir el caso por desistimiento en lugar de remitir el caso a contraloría interna o al ministerio público. También me refiero a decisiones como las negociaciones entre peticionarios, autoridades y empresa en el caso 3.4 Arena Ciudad de México. Aquí, aunque no se podía cerrar el expediente de queja, se trataba de asumir una posición práctica que resolviera el conflicto entre las partes. Este tipo de decisiones son funcionales con el programa operativo de la organización porque van dirigidas a concluir los expedientes de queja, o destrabar conflictos, y no a investigar hechos que se presumen

violatorios.

Mientras las decisiones de los cuadrantes I y II se refieren a resolver problemas, las decisiones de las secciones III y IV se refieren a investigar hechos presuntamente violatorios bajo diferentes perspectivas. En la sección III las decisiones descansan en supuestos fundamentalistas, y el área IV en decisiones formalistas. Veamos.

En la sección III se encuentran las decisiones que se consideran más justas incluso si eso implica ir más allá de la ley de la Comisión. Estas decisiones son distintas de aquellas del cuadrante I porque tienen mayores implicaciones para la Comisión. Mientras en la primera sección se ubican decisiones como gestionar una cita en un hospital, en la tercera sección se ubican decisiones como apoyar a la persona peticionaria a redactar el beneficio de externación. En este caso, los riesgos de la decisión son mayores porque implica el prestigio de la propia Comisión ante otras instituciones. Asimismo, acarrearán más costos, como mayor consumo de tiempo y el descuido de otros expedientes de queja. Este tipo de decisiones se observa con más frecuencia en el personal de la segunda visitaduría. Las decisiones que ubico en esta sección se justifican mediante interpretaciones sumamente amplias del mandato de la Comisión y se inscriben en lo que el personal llama una auténtica defensa de los derechos humanos. Aquí se lleva al extremo el principio pro persona para obtener el máximo beneficio a favor de las y los peticionarios independientemente de las consecuencias que para la Comisión en términos de productividad y relaciones con otras instituciones. Las decisiones de este cuadrante son compatibles con el programa normativo porque se apela a los máximos estándares para la protección y defensa de los peticionarios.

En el cuadrante IV se encuentran las decisiones de los visitantes relativas a investigar presuntas violaciones a derechos humanos. Aquí no se trata de resolver problemas inmediatos mediante la gestión o negociación, tampoco se busca alcanzar el máximo nivel de bienestar de la persona peticionaria, sino obtener elementos de convicción que permitan acreditar o descartar la violación a derechos humanos. Aquí se ubican todas las decisiones dirigidas a la emisión de recomendaciones. Debido a la publicidad de las mismas, se busca que estas decisiones -y la propia argumentación de la recomendación- atiendan los máximos estándares de derechos humanos. En este sentido, estas decisiones son funcionales con el programa normativo que busca atender las quejas bajo el principio de integralidad de los derechos humanos.

### **6.3 Eventuales aportaciones teóricas y empíricas**

En términos teóricos, considero que la principal aportación de esta tesis es la apuesta por concebir a las decisiones adyacentes (colindantes a la trayectoria ideal de los procesos decisionales) como energía disipada que genera el propio sistema organizacional para alcanzar un estado de equilibrio en condiciones de inestabilidad e incertidumbre. Esas decisiones, como gestionar consultas médicas o mediar entre particulares, no son propias del rol formal del visitante; sin embargo, no son “violaciones a la racionalidad” como señalarían las teorías de la elección; tampoco son “basura organizacional” como dirían las teorías procesuales (las organizaciones no son botes de basura), ni son sólo contribuciones a la “construcción de un sentido intersubjetivo” como dirían las teorías interpretativistas, sino que son, en sus términos más fundamentales, formas adaptativas del sistema organizacional

que explican su razón de ser en contextos sociales específicos.

La variable del tiempo es clave en este proceso. En los casos vimos que en condiciones de incertidumbre, y pese a los errores en la toma de decisiones, en la conclusión del expediente de queja el proceso adquiere unidad y coherencia interna. En este sentido, las decisiones funcionan como los criterios de operación de las organizaciones. Esas decisiones erradas, o esas gestiones que no van dirigidas a la investigación de los casos, no son desechadas al final proceso, al contrario, son su fuente de orden. Las gestiones ineficientes en el caso 2.3, la información que no debió admitirse en el caso 3.3, y la dilación del juez en el caso 2.4, son “pérdidas” que, en la decisión final del expediente de queja, justifican la decisión de acreditar la violación. A esto nos hemos referido con la frase de que los procesos organizacionales tienden a la estabilidad en condiciones de inestabilidad.

Pero esas “pérdidas” o “energía disipada” no sólo son fuente de coherencia en la conclusión del proceso, también permite el acoplamiento de la organización con el resto de las instituciones de la administración pública. La gestión del caso 2.1 no guarda relación con procesos de investigación pero resuelve un problema del sistema penitenciario, la negociación del caso 3.1 no debió hacerse en términos normativos pero resolvió un problema del DIF, las negociaciones de los casos 3.2 y 3.4 se realizaron entre particulares, pero sirvieron para darle salida a problemas de otras instituciones. Esas decisiones no son sino formas de adaptación de la organización a las condiciones de su entorno organizacional. Espero que esta tesis haya logrado tan solo plantear la posibilidad de interpretar las decisiones organizacionales en esos términos.

Esta tesis ha propuesto analizar las decisiones organizacionales más allá de su adecuación al objetivo formal de la Comisión. Las decisiones sobre violaciones de derechos humanos no son sólo una cuestión de aplicar criterios universalistas, ni son meras derivaciones de la estructura formal de la CDHDF. Sí, la CDHDF tiene una estructura que satisface los estándares más altos del diseño institucional, y también ha ejercido su autonomía de manera enérgica en numerosos casos (Monsiváis, 2007; Monsiváis y Brena, 2011). Pero la CDHDF también es un sistema complejo cuyas decisiones no sólo obedecen estándares normativos, sino que busca adaptarse a las condiciones de su entorno organizacional. En el análisis de esas formas de adaptación pueden surgir con mayor nitidez sus límites y alcances. Si no se comprende esto entonces seguiremos teniendo imágenes un tanto idealizadas del desempeño del *Ombudsman* o no lograremos hacer diagnósticos precisos que contribuyan a mejorar efectivamente su desempeño.

#### **6.4 ¿Qué sigue en los estudios sobre la CDHDF? Una propuesta para futuras líneas de investigación. Los procesos agregados**

Después de observar las conclusiones de esta tesis cabe preguntarse ¿Hasta qué punto la CDHDF podrá seguir soportando el incremento en el número de quejas que recibe? ¿Cuál es el umbral de las tensiones entre los programas de decisión y los roles organizacionales? ¿Qué tan cercana está la obsolescencia de los procesos decisionales en las visitadurías? Estas cuestiones escapan por completo al objetivo de mi investigación. Ello, sin embargo, no es un obstáculo para esbozar una hipótesis que posiblemente pueda ser considerada para futuras investigaciones sobre el tema.

Tomando como base el planteamiento de James Utterback (1994) sobre los ciclos de

innovación en las empresas,<sup>152</sup> se podría conjeturar que la CDHDF ha pasado, a lo largo de su evolución histórica, por tres fases en sus procesos decisionales, que se caracterizan por la búsqueda inicial de acoplamiento (i), el perfeccionamiento de los procesos organizacionales (ii) y la madurez o el agotamiento de los mismos (iii).

La primera fase en el ciclo de innovación de la CDHDF sería de ajuste y adaptación. Esta fase correspondería a los primeros años de vida organizacional -que podrían ser identificados con la gestión del primer presidente de la CDHDF, Luis de la Barreda Solórzano, de 1993 a 2001-. En esta fase, la productividad, medida por la relación entre el número de quejas concluidas y el número de quejas recibidas mantiene niveles altos. De acuerdo con datos de sus informes anuales, en su primer año de gestión (1993-1994), la CDHDF tuvo una productividad de 0.89,<sup>153</sup> durante su segundo año (1994-1995) la productividad fue de 0.95,<sup>154</sup> en su tercer año (1995-1996) fue de 0.97.<sup>155</sup> Finalmente, en

---

<sup>152</sup>En esta sección no haré una aplicación rígida del modelo de Utterback (1994). En principio, él se refiere a las empresas y no a las organizaciones de la administración pública. En segundo lugar, él habla de productos y procesos de producción; en mi trabajo, en cambio, me refiero a la productividad y a los procesos de decisión. En tercer lugar él no señala que la última fase del ciclo de innovación (que llama fase específica) sea una fase de franco agotamiento sino de madurez en los procesos y el producto. Por mi parte, en cambio, me permito plantear la posibilidad de que la CDHDF se esté enfrentando a una fase de agotamiento en sus procesos que vuelven cada vez más insostenible la tensión entre sus programas de decisión. Por último, como el mismo Utterback señala, su modelo teórico es una herramienta de análisis que tiene el propósito de facilitar la discusión y la comparación. Partiendo del mismo principio, en esta sección esbozo algunos lineamientos generales que tienen el propósito de contribuir a la discusión sobre el desempeño de la CDHDF y sus posibilidades de mejoramiento. Por último, agradezco a Humberto García Jiménez la idea de incorporar el modelo de Utterback en estas conclusiones.

<sup>153</sup>En su primer año de gestión, la CDHDF recibió 2318 quejas, concluyó 2067 y dejó en trámite 251 quejas. CDHDF (1994), *Primer Informe Anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Octubre de 1993-septiembre de 1994, México, p. 11.

<sup>154</sup>En su segundo año de gestión, la CDHDF recibió 4081 quejas, reabrió 17 expedientes, concluyó 4818 y dejó en trámite 251 quejas. CDHDF (1995) *Segundo Informe Anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Octubre de 1994 a septiembre de 1995, México, p. 25.

<sup>155</sup>En su tercer año de gestión, la CDHDF recibió 5497 quejas, reabrió 20, concluyó 5619 y dejó en trámite 149. CDHDF (1996) *Tercer informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Octubre de 1995 a septiembre de 1996, México, p. 37.

sus últimos tres años de gestión, la productividad fue de 0.99.<sup>156</sup> Estos niveles de productividad, cercanos a su punto óptimo, podrían deberse a la novedad de la organización. Es decir, por ser una institución naciente, sus funciones no serían muy conocidas entre la población; por tanto, no habría sobredemanda de atención y el número de quejas sería bastante manejable entre las y los visitantes. En términos de Utterback, diríamos que el producto aún no habría logrado consolidarse en el mercado.

Esta sería una etapa de ajustes incrementales en los procesos decisionales debido a que aún no se acumularían las experiencias suficientes para identificar regularidades, generar rutinas organizacionales y estabilizar los programas de decisión. De hecho, en esta etapa, habría bastante ambigüedad sobre los criterios para la atención de las quejas: “En la CDHDF, en un momento dado, la estrechez de los procedimientos de investigación y la ausencia de criterios claros para atender e investigar las quejas dieron lugar a controversias que configuraron aproximaciones diferentes en torno al trabajo que deberían desarrollar las visitadurías. En sus inicios, la CDHDF funcionaba con dos visitadurías generales; cada una de ellas moldeó, dados los espacios metodológicos abiertos en la LCDHDF [Ley de la CDHDF] y en su Reglamento Interno, su propia forma de atender e investigar los casos que les llegaban.” (CDHDF, 2001:27). Es decir, estamos hablando de una fase en donde los parámetros para la toma de decisiones durante la investigación y tramitación de las quejas se encontraban en un estado incipiente o embrionario.

---

<sup>156</sup>En su quinto año de gestión la CDHDF tenía en trámite 103 quejas, recibió 5176, reabrió 18, concluyó 5224 y dejó en trámite 73. CDHDF (1998), *Quinto informe anual. Octubre de 1997 / septiembre de 1998*, México, p. 23. En su sexto año de gestión, la CDHDF recibió 6575 quejas, reabrió 17 expedientes, concluyó 6589 y dejó en trámite 76. CDHDF (1999), *Sexto informe anual. Octubre de 1998-septiembre de 1999*, México, p. 23. Finalmente, en el sexto año de gestión de Luis de la Barreda Solórzano, la CDHDF recibió 6474 quejas, reabrió 13 expedientes, concluyó 6513 y dejó en trámite 50 quejas. CDHDF (2000), *Séptimo informe anual. Octubre de 1999 / septiembre de 2000*, México, p. 23. No cuento con datos del cuarto año de gestión de la CDHDF.

Al finalizar esta fase inicial, se podría esperar que la CDHDF fuera más conocida entre la población, que ganara mayor credibilidad y aceptación; por tanto, esperaríamos que el número de quejas tendiera a incrementarse. A partir de la experiencia adquirida en la atención de las quejas al finalizar la primera gestión, se esperaría que la organización se apuntalara al mejoramiento de los procesos de investigación y tramitación de las mismas.

La segunda fase del ciclo de innovación de la CDHDF sería una etapa intermedia de corrección, mejora y estabilización. En ésta, el centro de los cambios organizacionales se concentraría en el perfeccionamiento de los procesos decisionales mediante ajustes al marco formal de la Comisión. Esta fase podría ser identificada con la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria (2001-2009) quien impulsó las modificaciones más relevantes en la historia de la CDHDF como la obtención de su autonomía, la ampliación de sus facultades y la consolidación de su estructura institucional (véase el trabajo de Monsiváis, 2007).

Durante la gestión de Álvarez Icaza se realizaron numerosos cambios en toda la Comisión. Me referiré sólo a las modificaciones relativas a los procesos de investigación y tramitación de las quejas. En primer lugar, las visitadurías se ampliaron de dos a cuatro con el objetivo de “establecer un sistema de especialización para el abordaje de las quejas sobre violaciones a los derechos humanos, sobre la base de temas y autoridades señaladas como posibles responsables, con lo que se busca hacer investigaciones más específicas” (CDHDF, 2009:45). Con esta ampliación, cada visitaduría se enfocó en la atención de las quejas de acuerdo con su problemática específica. Así, la segunda visitaduría se especializó en el tema de reclusorios y la tercera en temas relativos a los derechos económicos,

sociales, culturales y ambientales.

En segundo lugar, durante la gestión de Álvarez Icaza, se creó el SPDH, con el cual se estandarizaron los criterios formales de selección y permanencia del personal de la Comisión. A la fecha, la mayoría de las y los visitadores pertenecen al servicio. En tercer lugar, se publicaron manuales que buscaban establecer directrices para los procesos de atención de las quejas; me refiero al “Modelo de investigación de violaciones a derechos humanos” (CDHDF, 2008a) y al “Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos” (CDHDF, 2008b). Ambos manuales se emitieron con el objetivo “de institucionalizar procesos, homologar criterios, corregir lineamientos y elevar cada vez más la calidad de todos los servicios que se prestan en la Comisión” (CDHDF, 2009:48). Hoy en día, ambos materiales son de consulta obligada entre las y los visitadores. En cuarto lugar, durante la gestión de Álvarez-Icaza se creó la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos, cuyo personal, como hemos visto, puede ser determinante en la toma de decisiones en los casos de salud en reclusorios.

Finalmente, en esta fase de la Comisión, se realizaron modificaciones al procedimiento de investigación en su reglamento interno. Entre ellas, se ampliaron los medios para la recepción de las quejas, se detallaron con mayor precisión los requisitos de admisibilidad de las mismas, se puntualizó la obligación del personal de acudir al reclusorio a ratificar los hechos de la queja, se flexibilizaron los criterios para que las organizaciones de la sociedad civil pudieran presentar denuncias ante la Comisión, se aclararon las pautas para iniciar investigaciones de oficio, se suavizaron los requisitos para la emisión de

recomendaciones<sup>157</sup> y, acaso más relevante aún, se diversificaron las causales de conclusión.

En su versión de 1993, el reglamento de la CDHDF señalaba, grosso modo, que una queja podía concluirse mediante alguna de las siguientes causales: orientación, recomendación, acuerdo de no responsabilidad, desistimiento de la parte quejosa, falta de interés de la parte quejosa, acumulación de expedientes o por haberse solucionado durante el trámite. Durante la gestión de Emilio Álvarez-Icaza, se ampliaron de siete a trece las causales de conclusión, quedando en el siguiente orden: solución durante el trámite, incompetencia, hechos no violatorios, improcedencia, desistimiento de la parte quejosa, falta de interés de la parte quejosa, cumplimiento de las medidas conciliatorias, acuerdo de no responsabilidad, recomendación, falta de elementos, no identificación de la autoridad responsable, muerte de la parte quejosa y por imposibilidad de continuar con la investigación por protección de la parte quejosa.<sup>158</sup>

Todas estas modificaciones, impulsadas entre 2001 y 2010, pueden ser interpretadas como respuestas de la Comisión a los problemas más recurrentes y a los patrones que se advierten durante la atención de las quejas. En términos de Utterback, la fase intermedia de los ciclos de innovación se caracteriza por la presencia de procesos estandarizados de producción a

---

<sup>157</sup>En la versión original del reglamento se señalaba: “Si del resultado de la investigación se acredita la violación a Derechos Humanos, la consecuencia inmediata será una Recomendación” (Reglamento CDHDF, publicado en el DOF el 16 de diciembre de 1993). En cambio en la versión vigente se señala “Si como resultado de la investigación se acredita la violación a los derechos humanos, la Comisión, **de ser procedente**, emitirá una Recomendación” (Artículo 113 del reglamento de la CDHDF). La modificación es relevante porque no se obliga a la Comisión a emitir una recomendación con cada violación que se acredita. De este modo, se evita la necesidad de documentar con precisión los hechos violatorios y se ahorra tiempo, que bien puede destinarse a atender otras quejas.

<sup>158</sup>Véase el artículo 121 del reglamento vigente.

gran escala, y por el énfasis en la jerarquía, estructura, objetivos y reglas de la organización. Se trata, en suma, de pautar procesos para el control y reducción de la complejidad propia del entorno organizacional.

Ahora bien, dadas las innovaciones introducidas por Emilio Álvarez-Icaza -y después de más de 10 años de estar tramitando quejas- se podría esperar que la CDHDF fuera más conocida entre la población y que se incrementara la demanda de atención. Ello implicara que surgiera por primera vez el problema del rezago y que comenzara a decrecer la productividad. De acuerdo con sus informes anuales, durante la gestión de Álvarez-Icaza la productividad tuvo un ligero descenso. En el año 2001 ésta fue de .88,<sup>159</sup> en 2003 fue de .80,<sup>160</sup> en 2004 de .84,<sup>161</sup> en 2005 de .86<sup>162</sup> y, finalmente, en 2006 la productividad subió ligeramente a .87.<sup>163</sup> En el año 2007, la CDHDF implementó un nuevo sistema para el manejo de la información de los expedientes de queja, SIIGESI. Mediante este programa se buscaba que el personal pudiera “conocer de los casos, desde el inicio de su tramitación hasta su conclusión, permitiendo un control eficaz del trabajo que realizan todas las áreas [...] a través de información organizada de manera sistemática” (CDHDF, 2008c:70). Mediante el SIIGESI se unificaron los “criterios para la sistematización y análisis de la información generada” por la Comisión (CDHDF, 2008c: 495). Al momento de realizar esta

---

<sup>159</sup>Durante el primer año de gestión de Emilio Álvarez Icaza, la CDHDF tramitó 5893 quejas (según el informe, esta cifra incluye las quejas en trámite al inicio de la gestión) y concluyó 5178. CDHDF (2002) *Informe anual 2001*, México, pp. 41 y 51.

<sup>160</sup>En el año 2003, la CDHDF tramitó 6297 quejas. En su informe anual, no se especifica el número de quejas concluidas. Sin embargo, se señala que se concluyeron el 80.01% de las quejas en trámite. CDHDF (2004) *Informe anual 2003*, México, p. 72.

<sup>161</sup>En el año 2004, la CDGDF tramitó 8204 quejas y concluyó 6648. CDHDF (2005) *Informe anual 2004*, México, p. 128.

<sup>162</sup>En el año 2005, la CDHDF tramitó 10925 quejas, de las cuales concluyó 9408. CDHDF (2006) *Informe anual 2005*, México, p. 187.

<sup>163</sup>En el año 2006, de acuerdo con su informe, la CDHDF tramitó 9572 quejas. Al cierre del año se encontraban en trámite 1291 expedientes de queja. CDHDF (2007) *Informe anual 2006*. Volumen 1. México, p. 220. Es decir, se concluyeron 8281 quejas.

investigación, el SIIGESI se mantenía vigente.

Es probable que debido a la implementación de este sistema de información, los datos sobre las quejas registradas y concluidas se hubiera modificado sustancialmente. A partir de la puesta en funcionamiento del SIIGESI, la información sobre la productividad de las quejas se modificó dramáticamente. En 2007 la productividad fue de .67, en 2008 fue de .65. En el año 2009, último de la gestión de Emilio Álvarez Icaza, la productividad subió ligeramente a .72.<sup>164</sup> Este incremento es comprensible considerando que se trataba del último año de su gestión; probablemente Álvarez-Icaza deseaba entregar la administración con la menor cantidad de rezago posible.

Resumiendo las cualidades centrales de esta fase, mientras la curva de innovación de los procesos decisionales sería ascendente, la curva de la productividad tendería, al mismo tiempo, a su descenso. La formalización de los criterios normativos para la realización de los procesos (me refiero al manual de investigación, al catálogo de calificación y a las modificaciones al reglamento) por un lado, y el rezago de expedientes, por otro lado, podrían ser interpretados como la génesis de las tensiones a las que se ve sometido el personal de las visitadurías en su trabajo cotidiano. Es decir, las y los visitantes deben adecuar sus decisiones al principio de integralidad de los derechos. Sin embargo, al unísono, deben concluir con celeridad los expedientes. A ambos aspectos me he referido

---

<sup>164</sup>Al 31 de diciembre de 2006 se encontraban en trámite 1291 expedientes de queja en todas las visitadurías de la CDHDF. En 2007 se registraron 7685 quejas y se concluyeron 6010. En 2008 se registraron 7814 y se concluyeron 6990. En 2009 se registraron 8168 y se concluyeron 8645. En 2010 se registraron 8925 y se concluyeron 7178. En 2011 se registraron 7635 y se concluyeron 8609. En 2012 se registraron 8129 y se concluyeron 7597 (Fuente: solicitud de información pública folio 3200000070313, oficio No. OIP/842/13, exp. CDHDF/OIP/703/13, fechado el 10 de septiembre de 2013). De acuerdo con el oficio de respuesta a dicha solicitud de información, los datos se obtuvieron del SIIGESI y de los informes anuales de la CDHDF.

como programas de decisión, el primero de corte normativo y el segundo de tipo operativo. Ante el surgimiento de las tensiones entre ambos programas, sería comprensible que, en esta fase, comenzaran a cobrar relevancia la politicidad y complejidad de los casos como criterios de decisión en la acreditación de violación o no de derechos humanos. Esto es, la necesidad de satisfacer los objetivos de ambos programas conduciría a la organización a ser más selectiva en los casos que ameritan la decisión de acreditar violaciones a derechos humanos.<sup>165</sup> La pregunta que cabría hacerse ahora es ¿Cuánto tiempo pueden sostenerse estas tensiones?

La tercera fase es de madurez y agotamiento. Una vez que el producto innovado ha ganado aceptación, confianza y credibilidad en el mercado, en palabras de Utterback, las organizaciones dirigen sus esfuerzos a mejorar los niveles de eficiencia en los procesos de producción. En esta fase, las posibilidades de innovación son muy pocas debido a que las expectativas de los consumidores se encuentran consolidadas. De tal suerte, el perfeccionamiento del diseño dominante, y de sus procesos de producción, se realiza mediante ajustes menores. En esta fase, el objetivo es mantener la vigencia del producto y los altos niveles de productividad.

La tercera fase en el ciclo de innovación de la CDHDF podría ser ubicada durante la gestión de Luis González Plascencia (2009-2013). Al inicio de su gestión, se crearon y

---

<sup>165</sup>Pensemos, por ejemplo, que en este periodo la CDHDF se enfrentó a numerosas quejas sumamente cargadas con el peso de ambas variables. Me refiero a casos como el *News'Divine* (recomendación 11/2008) en donde fallecieron doce personas debido a una fallida estrategia policiaca; o casos como el plantón de Reforma (recomendación 16/2006) que puso en conflicto el derecho a la libre manifestación de las ideas y el derecho al libre tránsito, o el caso de EUMEX (Equipamientos Urbanos de México) cuya recomendación (1/2006) fue dirigida al Jefe de Gobierno por abusos de autoridad contra los trabajadores de esa empresa.

modificaron áreas internas<sup>166</sup> en un proceso que se llamó “reingeniería institucional” (informe anual 2010). Ninguno de los cambios alteró, sin embargo, los procesos de investigación y tramitación de las quejas en las visitadurías. A propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos -en junio de 2011-<sup>167</sup> se creó la quinta visitaduría general, especializada a en asuntos labores. Con excepción de la creación de esta visitaduría, las modificaciones introducidas en la fase anterior (me refiero a los manuales, las directrices general del SPDH, el sistema de información, la coordinación de servicios médicos y el procedimiento de investigación según el reglamento interno) mantuvieron su vigencia en sus términos más generales. Esta estabilidad en los procesos es comprensible debido a que, como señala Utterback en su propuesta, cuando el producto se ha afianzado en el mercado es más difícil y costoso realizar innovaciones radicales. De tal modo que la base de la competencia en esta fase de los ciclos de innovación no es la funcionalidad ni la especificidad del producto, sino la reducción de costos.

Podemos suponer que durante la gestión de Emilio Álvarez-Icaza se alcanzaron grandes

---

<sup>166</sup>Entre ellas: la Consultoría General Jurídica y de lo Contencioso, la Coordinación de Vinculación con Instituciones de Derechos Humanos; se transformó la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional en el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos. Además, se reestructuraron las funciones de la Secretaría Ejecutiva, la Dirección General de Quejas y Orientación, la Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil (antes Secretaría Técnica) y la Dirección General de Educación por los Derechos Humanos, entre otros cambios. Las modificaciones señaladas en el informe anual 2011 son todavía menos impactantes. Apenas se señala la consolidación del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, el “[f]ortalecimiento del Programa de Lucha contra la Impunidad [y el] [o]torgamiento de mayor autonomía, interlocución e imparcialidad en las resoluciones del Servicio Profesional en Derechos Humanos” (informe anual 2010, vol. 1, p. 255). Asimismo, se señala que “en el marco del proceso de planeación estratégica institucional, se desarrolló un documento que plasma el modelo de gestión, la misión y visión de la cdhdf y se diseñó además un Tablero de Control que responde a los objetivos de la Comisión y ofrece la posibilidad de monitorear el cumplimiento y grado de avance de las acciones institucionales.” (informe anual 2011, vol. 1, p. 256). No se especifica, sin embargo, la magnitud ni el impacto preciso de esos cambios en los procesos internos de la Comisión.

<sup>167</sup>Como señalé previamente, el 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional en materia de derechos humanos. Uno de los cambios introducidos por esta reforma consiste en que las comisiones de derechos humanos podrían conocer de quejas en materia laboral. Sólo seguían siendo incompetentes en asuntos electorales y jurisdiccionales.

niveles de especialización en la atención de las quejas y se lograron delimitar con más precisión los criterios para la toma de decisiones desde la calificación de las quejas hasta la conclusión de las mismas. Si partimos de este punto, el reto de la nueva gestión -me permito conjeturar- era la elevación de los niveles de productividad. No obstante, durante la gestión de Luis González Plascencia, la productividad en las conclusiones de las quejas continuó su decrecimiento. En 2010, el primer año completo de la gestión de González Plascencia la productividad bajó a .59, en 2011 subió 0.68 y en 2012 volvió a bajar a 0.62.<sup>168</sup>

Si bien los métodos para el procesamiento de la información han cambiado a lo largo de 20 años, los datos disponibles podrían ser indicadores de una tendencia decreciente en la productividad. El problema que esto significa es claro para el personal de las visitadurías, y sus implicaciones han sido expuestas a lo largo de los ocho casos que vimos en la tesis. Las tensiones entre los programas de decisión normativo y operativo parecen ser cada vez más agudas y los cuestionamientos al desempeño de la CDHDF, en los últimos meses, se han intensificado.

La propuesta de hipótesis sobre la obsolescencia de los procesos decisionales requiere de un diagnóstico que identifique con mayor precisión las dificultades más próximas que

---

<sup>168</sup> Al 31 de diciembre de 2006 se encontraban en trámite 1291 expedientes de queja en todas las visitadurías de la CDHDF. En 2007 se registraron 7685 quejas y se concluyeron 6010. En 2008 se registraron 7814 y se concluyeron 6990. En 2009 se registraron 8168 y se concluyeron 8645. En 2010 se registraron 8925 y se concluyeron 7178. En 2011 se registraron 7635 y se concluyeron 8609. En 2012 se registraron 8129 y se concluyeron 7597 (Fuente: solicitud de información pública folio 3200000070313, oficio No. OIP/842/13, exp. CDHDF/OIP/703/13, fechado el 10 de septiembre de 2013). Considerando estos datos la productividad por año desde 2007 es como sigue: 2007 (.67), 2008 (.65), 2009 (.72), 2010 (.59); 2011 (.68), 2012 (.62). En el año 2005 la CDHDF modificó su sistema de registro de información. Opté por solicitar información a partir del 31 de diciembre de 2006 considerando que 2005 y 2006 pudieron haber sido años de asimilación y adaptación al nuevo sistema de registro.

enfrentan las y los visitadores. Podría ser necesario, por ejemplo, ampliar el estudio al resto de las visitadurías para conocer los obstáculos específicos que surgen en función de sus temas de especialización. Además, se podría también hacer una selección de los casos rezagados en cada visitadurías, y compararlos con los casos de solución más inmediata, para identificar las causas generalizadas del atraso más allá de la gravedad de los hechos de la queja. Con lo dicho en esta sección no he tenido otro propósito más que poner a discusión una hipótesis general sobre la evolución de los procesos decisionales de la CDHDF a lo largo de su historia. Acaso futuras investigaciones puedan retomar estos puntos y contribuir, entonces sí, a perfeccionar estos procesos con miras a mejorar el desempeño del *Ombudsman*.

Para cerrar este capítulo final de la tesis quisiera señalar que la defensa de los derechos humanos no se trata únicamente de la aplicación mecánica de los tratados internacionales en la materia, tampoco se trata necesariamente de desarrollar ampliamente las capacidades institucionales, o de ejercer con energía la autonomía. Se trata de absorber las cargas de trabajo, de atender los problemas que surgen durante la tramitación de las quejas y de atender los reclamos públicos sobre el rendimiento del *Ombudsman*. Todo ello no tiene otro propósito que adaptarse a las condiciones del entorno organizacional.

En ese proceso de adaptación la CDHDF investiga presuntas violaciones a derechos humanos, pero también desempeña una función menos evidente que es atender con distintos niveles de éxito los problemas que otras instituciones no pueden resolver. Lo primero le permite satisfacer las expectativas sobre su mandato, lo segundo contener las deficiencias de la administración pública. Ambas funciones explicarían el sentido y razón

de ser de la CDHDF, reducir los costos que tendría para el sistema político eliminar las condiciones estructurales permisibles a las “violaciones de los derechos humanos”.

## Bibliografía

- Ackerman, John M (2007), *Organismos autónomos y democracia*. El caso de México, México, Siglo XXI.
- Abdellaoui, Mohammed (2009) “Rank-Dependent Utility” en Paul Anand, Prasanta K. Pattanaik y Clemens Puppe (edits.) (2009), *The handbook of Rational and Social Choice. An Overview of New Foundations and Applications*, Estados Unidos, Oxford University Press, pp. 69-89.
- Alvarado Mendoza, Arturo (2012) *El tamaño del infierno: un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Anand, Paul; Prasanta K. Pattanaik y Clemens Puppe (edits.) (2009), *The handbook of Rational and Social Choice. An Overview of New Foundations and Applications*, Estados Unidos, Oxford University Press.
- Andersen, Niels Åkerstrøm y Asmund W. Born (2007) Heterophony and the Postponed Organization Organizing autopoietic systems en *Tamara Journal*, Vol. 6, pp.176-186.
- Arnold-Cathalifaud, Marcelo (2008), “Las organizaciones desde la teoría de los sistemas sociopoiéticos”, en *Cinta Moebio*, no. 32, septiembre, pp. 80-108.
- Arrow, Kenneth J. (1963 [1951]), *Social Choice and Individual Values*, Estados Unidos, John Wiley & Sons.
- Axelsson, Runo y Lennart Rosenberg (1979), “Decision-Making and Organizational Turbulence”, en *Acta Sociologica*, vol. 22, no. 1, pp. 45-62.
- Aymerich Ojea, Ignacio (2001), *Sociología de los derechos humanos. Un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*, España, Universitat de

Valencia, Tirant lo Blanch.

Barney, Jay B, y William Hesterly (2006), “Organizational Economics: Understanding the Relationship between Organizations and Economic Analysis”, en Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence y Walter R. Nord (edits.) *The Sage Handbook of Organization Studies*, Gran Bretaña, Sage, pp. 111-148.

Barrett, Richard; Anne Preton-Brunel y Maurice Salles (2004), “A new approach to rights in social choice theory which incorporates utilitarianism”, en *Social Choice and Welfare*, vol. 22, no. 1, febrero, pp. 17-28.

Bergquist, William (1998) “From the Pendulum to the Fire: Coming to terms with Irreversible Change” en Gill Robinson Hickman (edit) *Leading organizations. Perspectives for a new era*, SAGE, Estados Unidos, pp. 19-25.

Blau, Peter M., y W. Richard Scott (1966), *Formal organizations. A Comparative Approach*. Londres, Routledge & Kegan Paul.

Bleichrodt, Han y Ulrich Schmidt (2009), “Applications of Non-Expected Utility” en Paul Anand, Prasanta K. Pattanaik y Clemens Puppe (edits.) (2009), *The handbook of Rational and Social Choice. An Overview of New Foundations and Applications*, Estados Unidos, Oxford University Press, pp. 90-112.

Boudon, Raymond (2010), *La racionalidad en las ciencias sociales*, Argentina, Nueva Visión.

Brandhoff, Boris (2009), “Autopoietic Systems, Not Corporate Actors: A Sketch of Niklas Luhmann’s Theory of Organisations”, en *European Business Organization Law Review*, 10, pp.307-322.

Buchanan, James M., y Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Estados Unidos, The University of

Michigan.

Buchanan, James M. (2005), “Elección pública: Génesis y desarrollo de un programa de investigación”, *Revista Asturiana de Economía*, no. 33, pp. 203-221.

Buergelman, Robert A., (2009) “Prigogine’s Theory of the Dynamics of Far-From-Equilibrium Systems Informs the Role of Strategy-Making in Organizational Evolution” Research Paper No. 2040, Research Paper Series, Stanford Graduate School of Business.

Campbell, Donald T., y Julian C. Stanley (1991) “Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social”, Argentina, Amorrortu.

Cardenas, Sonia (2003), “Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions”, en *Global Governance*, vol. 9, no. 1, pp. 23-42.

Cardenas, Sonia y Andrew Flibert (2005), “National Human Rights Institutions in the Middle East”, en *Middle East Journal*, vol. 59, no. 3, pp. 411-436.

CDHDF (2006) *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión del Distrito Federal. 2005*, México, CDHDF.

CDHDF (2007) *Informe anual 2006*. Vol. 1, México, CDHDF.

CDHDF (2008a) *Modelo de investigación de violaciones a derechos humanos*, México, CDHDF.

CDHDF (2008b) *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos*, México, CDHDF.

CDHDF (2008c) *Informe anual 2007*, Vol. 1, México, CDHDF.

CDHDF (2009) *Informe de gestión 2001-2009*, Vol. 1, México, CDHDF.

CDHDF (2010) *Informe anual 2010*, Vol. 1. México, CDHDF.

- CDHDF (2011), *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, México, CDHDF.
- CDHDF (2012), *Informe Anual*, México, CDHDF.
- CDHDF (2013), *Informe Anual 2012*, Anexo, México, CDHDF.
- CIEDH (2005), *Evaluar la eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, Suiza, Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos.
- Chen, Chun-hsi Vivian y Rui Hsin Kao (2012) “Work Values and Service-Oriented Organizational Citizenship Behaviors: The Mediation of Psychological Contract and Professional Commitment: A Case of Students in Taiwan Police College” en *Soc Indic Res*, 107, pp. 149–169.
- Chia, Robert (1994), “The Concept of Decision: A Deconstructive Analysis”, en *Journal of Management Studies*, vol. 31, noviembre, pp. 781-806.
- Coase, Ronald H. (1996 [1937]), “La naturaleza de la empresa”, en Oliver Williamson y Sidney G. Winter (comps.), *La naturaleza de la empresa: orígenes, evolución y desarrollo*, México, FCE.
- Cohen, Michael D., James G. March and Johan P. Olsen (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no. 1, marzo, pp. 1-25.
- Coleman, James S. (1994), “A Rational Choice Perspective on Economic Sociology” en Neil J. Smelser y Richard Swedberg (edit.) *The Handbook of Economic Sociology*, Estados Unidos, Princeton University, pp. 166-180.
- Conrath, David W. (1967), “Organizational Decision Making Behavior Under Varying Conditions of Uncertainty”, en *Management Science*, vol. 13. no. 8, serie B, pp. B487-B500.

- Cortés, Fernando (2008) “Selección no aleatoria y validez. A propósito de la evaluación cualitativa de Oportunidades” en Fernando Cortés, Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha, *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, México, El Colegio de México, pp. 59-96.
- Cyert, Richard M., y James G. March (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Estados Unidos, Prentice-Hall.
- Daft, Richard L., y Karl E. Weick (1984), “Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems”, en *The Academy of Management Review*, vol. 9, no. 2, abril, pp. 284-295.
- DiMaggio Paul J., Helmut K. Anheier (1990), “The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors” en *Annual Review of Sociology*, vol. 16, pp. 137-159.
- DiMaggio Paul J., y Walter W. Powell (2001), “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”, en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, pp. 104-125.
- Dodson, Michael y Donald Jackson (2004), “Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights *Ombudsman* in El Salvador and Guatemala”, en *Latin American Politics & Society*, vol. 46, no. 4, pp. 1-27.
- Dodson, Michael, (2006), “The Human Rights *Ombudsman* in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies” en *Essex Human Rights Review*, vol. 3, no. 1, pp. 29-45.
- Dongwook, Kim, (2008), “Assinting Teachers of Norms: The UN, Human Rights Nongovernmental Organizations and Global Diffusion of National Human Rights Institutions” Conference Papers, *International Studies Association*; 2008, Annual

Meeting.

Dowding, Keith y Martin van Hees (2009) “Freedom of Choice” en Paul Anand, Prasanta K. Pattanaik y Clemens Puppe (eds.) (2009), *The handbook of Rational and Social Choice. An Overview of New Foundations and Applications*, Estados Unidos, Oxford University Press, pp. 374-392.

Eichberger, Jürgen y David Kelsey (2009) “Ambiguity” en Paul Anand, Prasanta K. Pattanaik y Clemens Puppe (eds.) (2009), *The handbook of Rational and Social Choice. An Overview of New Foundations and Applications*, Estados Unidos, Oxford University Press, pp. 113-139.

Eisenhardt, Kathleen M. y L. J. Bourgeois III (1988), “Politics of Strategic Decision Making in High-Velocity Environments: Toward a Midrange Theory”, en *The Academy of Management Journal*, vol. 31, no. 4, diciembre, pp. 737-770.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989) “Making Fast Strategic Decisions in High-Velocity Environments”, en *The Academy of Management Journal*, vol. 32, no. 3, septiembre, pp. 543-576.

Estrada Saavedra, Marco (coord.) (2012) *Protesta social. Tres estudios sobre movimientos sociales en clave de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann*, México, El Colegio de México.

Estrada Saavedra, Marco y René Millán (coords.) (2012) *La teoría de los sistemas de Niklas Luhmann a prueba. Horizontes de su aplicación en la investigación social en América Latina*, México, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Etzioni, Amitai (1964), *Modern organizations*, Estados Unidos, Prentice Hall.

Franco Parellada, Raimundo J. (2002) “Modeling of Social Organizations: Necessity and

- Possibility” en *Emergence*, vol. 4, 1-2, pp. 131-146.
- García Jiménez, Humberto (2010) “El proceso formativo de la acción económica y teoría de los sistemas complejos: ¿propiedad emergente de un nuevo enfoque de estudios? En *Estudios Sociológicos*, vol. 28, no. 84, pp. 899-902.
- García Jiménez, Humberto (2011) “Mecanismos de Innovación Ambiental de la Industria Automotriz en México” Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México.
- García Jiménez, Humberto (2013) "Estudios Interdisciplinarios desde la ciencia económica: Elementos para su discusión", inédito.
- Giovanni, Gavetti; Daniel Levinthal y William Ocasio (2007) “Perspective—Neo-Carnegie: The Carnegie School’s Past, Present, and Reconstructing for the Future” en *Organization Science*, Vol. 18, No. 3, Mayo–Junio, pp. 523–536.
- González Volio, Lorena (2003), “The Institution of the *Ombudsman*. The Latin American Experience”, en *Revista IIDH*, vol. 37, pp. 219-248.
- Granovetter, Mark (1985), “Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddednes” en *The American Journal of Sociology*, vol. 91, no. 3, noviembre, pp. 481-510.
- Granovetter, Mark (2000), “A Theoretical Agenda for Economic Sociology”, UC Berkeley: Center for Culture, Organizations and Politics, URL: <http://escholarship.org/uc/item/4mk4g08q>, última consulta: enero de 2013.
- Hammond H. Thomas y Gary J. Miller (1985), “A Social Choice Perspective on Expertise and Authority in Bureaucracy”, *American Journal of Political Science*, vol. 29, no. 1, pp. 1-28.

- Hatch, Mary Jo y Dvora Yanow (2003) "Organization Theory as an Interpretive Science" en Haridimos Tsoukas y Christian Knudsen (edits.) *The Oxford Handbook of Organization Theory. Meta-theoretical Perspectives*, Estados Unidos, Oxford University Press, pp. 63-87.
- Hendry, John (2000), "Strategic Decision Making, Discourse and Strategy as Social Practice", en *Journal of Management Studies*, vol. 37, noviembre, pp. 955-977.
- Hendry, John y David Seidl (2003) "The Structure and Significance of Strategic Episodes: Social Systems Theory and the Routine Practices of Strategic Change" en *Journal of Management Studies*, 40, 1, enero, pp. 175-196.
- Hickson, David J, Richard J. Butler, David Cray, Geoffrey R. Mallory, y David C. Wilson (1986) *Top decisions: strategic decision-making in organizations*, Estados Unidos, Jossey-Bass Publishers.
- Hodge, Bob y Gabriela Coronado (2007), "Understanding change in organizations in a far-from-equilibrium world" en *Emergence: Complexity and Organization*, Vol. 9 Núm. 3, Julio, pp. 3.-15.
- Hodgkinson, Gerard P. y William H. Starbuck (edits.) (2008), *The Oxford Handbook of Organizational Decision Making*, Estados Unidos, Oxford University Press,
- Hoffman, Andrew J., y William Ocasio (2001) "Not All Events Are Attended Equally: Toward a Middle-Range Theory of Industry Attention to External Events" en *Organization Science*, Vol. 12, No. 4, Julio Agosto, pp. 414-434.
- Jamison, David B. (1981), "Organizational Versus Environmental Sources of Influence in Strategic Decision Making" en *Strategic Management Journal*, vol. 2, no. 1, enero-marzo, pp. 77-89.
- Jones, Gareth. R. (1987), "Organization-Client Transactions and Organizational

- Governance Structures”, en *Academy of Management Journal*, vol. 30, no. 2, junio, pp. 197-218.
- Koo, Jeong-Woo and Francisco O. Ramirez. 2009. “National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Adoptions of National Human Rights Institutions, 1966-2004.” *Social Forces* 87: 1321-54.
- Laroche, Hervé (1995), “From Decision to Action in Organizations: Decision-Making as a Social Representation”, en *Organization Science*, vol. 6, no. 1, pp.62-75.
- Lindsnaes, Birgit y Lone Lindholt (2001), “National Human Rights Institutions: Standard-setting and Achievements” en Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt y Kristine Yigen, *National Human Rights Institutions. Articles and working papers*, Dinamarca, The Danish Center for Human Rights, pp. 1-48.
- Lindsnaes, Lindholt y Yigen (2001) *National Human Rights Institutions. Articles and working papers*, Dinamarca, The Danish Center for Human Rights.
- Lo, Susanna y Samuel Aryee “Psychological Contract Breach in a Chinese Context: An Integrative Approach” en *Journal of Management Studies*, 40, 4, pp. 1005-1020.
- Luhmann, Niklas (2005), *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, México, Universidad Iberoamericana, Anthropos.
- Luhmann, Niklas (2010), *Organización y decisión*, México, Universidad Iberoamericana, Herder.
- McClennen, Edward (2009), “The Normative Status of the Independence Principle” en Paul Anand, Prasanta K. Pattanaik y Clemens Puppe (edits.) (2009), *The handbook of Rational and Social Choice. An Overview of New Foundations and Applications*, Estados Unidos, Oxford University Press, pp. 140-155.
- March, James G., y Herbert A. Simon (1981), *Teoría de la organización*, España, Ariel.

- Mascareño Aldo y Daniel Chernilo (2012) “Obstáculos y perspectivas de la sociología latinoamericana; universalismo normativo y diferenciación funcional”, en Marco Estrada y René Millán (coords.) *La teoría de los sistemas de Niklas Luhmann a prueba. Horizontes de su aplicación en la investigación social en América Latina, México*, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Meyer, John W., y Brian Rowan (2001), “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”, en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comps.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, pp. 79-103.
- Millán, René (2008) *Complejidad social y nuevo orden en la sociedad mexicana*, México, IIS-UNAM, Porrúa.
- Miller, Susan J., y David C. Wilson (2010), “Perspectives on Organizational Decision-Making” en *The SAGE Handbook of Organization Studies*, Gran Bretaña, pp. 469-484.
- Minor, Mora (2010) *La precarización del trabajo asalariado en la era de la globalización*, México, El Colegio de México.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2007), *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 Universidad Veracruzana.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro y Lena Alejandra Brena Ríos (2011), “Los Ombudsman en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXIX, no. 86, mayo-agosto, pp. 463-496.
- Mueller, Dennis C. (1987), “The Growth of Government: A Public Choice Perspective”, *Staff Papers - International Monetary Fund*, vol. 34, no. 1, marzo, pp. 115-149.

- Mueller, Dennis C. (2008), "Public Choice: An Introduction", en Charles K. Rowley y Friedrich Schneider, *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*, Estados Unidos, Springer, pp. 31-45.
- Nassehi, Armin (2005) "Organizations as decision machines: Niklas Luhmann's theory of organized social systems" en *The Sociological Review*, vol. 53, pp. 178-191.
- Nee, Victor (2003) "The New Institutionalism in Economics and Sociology", Center for the Study of Economy and Society, Working Paper Series, Paper No. 4, mimeo.
- North, Douglass C. (1984) "Government and the Cost of Exchange in History", en *Journal of Economic History*, vol. 44, núm. 2, junio, pp. 255-264.
- Nutt, Paul C. (1984), "Types of Organizational Decision Processes", *Administrative Science Quarterly*, vol. 29, no. 3, septiembre, pp. 414-450.
- Nutt, Paul C. (1993), "The Formulation Processes and Tactics Used in Organizational Decision Making", en *Organization Science*, vol. 4, no. 2, mayo, pp. 226-251.
- Nutt, Paul C. (1993a), "The Identification of Solution Ideas during Organizational Decision Making" en *Management Science*, vol. 39, no. 9, septiembre, pp. 1071-1085.
- OHCHR (2009), *Survey on National Human Rights Institutions. Report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide*, United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights, Suiza.
- Ostrom, Vincent (1975), "Public Choice Theory: A New Approach to Institutional Economics", en *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 57, no. 5, Proceedings Issue, diciembre, pp. 844-850.
- Pattanaik, Prasanta K. y Kotaro Suzumura (1996), "Individual Rights and Social Evaluation: A Conceptual Framework", en *Oxford Economic Papers, New Series*, vol. 48, no. 2, abril, pp. 194-212.

- Pegram, Thomas (2008), "Accountability in Hostile Times: the Case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996-2001", *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, núm. 1, febrero, pp. 51-82.
- Pinfield, Lawrence T., (1986), "A Field Evaluation of Perspectives on Organizational Decision Making" en *Administrative Science Quarterly*, vol. 31, no. 3, septiembre, pp. 365-388.
- Pfeffer, Jeffrey; Gerald R. Salancik y Huseyin Leblebici (1976) "The Effect of Uncertainty on the Use of Social Influence in Organizational Decision Making", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, no. 2, junio, pp. 227-245.
- Prigogine, Ilya e Isabella Setengers (2004) *La nueva alianza: metamorfosis de la ciencia*, España, Alianza Universidad.
- Provost Jr., Wallace H. (1990), "Complex Organization and Niklas Luhmann's Sociology of Law", en *International Journal of General Systems*, Vol. 16, 2, pp. 97-121.
- Regalado Santillán, Jorge y Marcos Pablo Moloeznik (2007), *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 Universidad Veracruzana.
- Reif, Linda C. (2000), "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection" en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 13, pp. 1-69.
- Rowley, Charles K., y Friedrich Schneider (2008), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*, Estados Unidos, Springer, pp. 31-45.
- Romme, A. Georges L., (2004), "Unanimity Rule and Organizational Decision Making: A Simulation Model", en *Organization Science*, vol. 15, no. 6, noviembre-diciembre,

pp. 704-718.

Salancik, Gerald R., y Jeffrey Pfeffer (1974) "The Bases and Use of Power in Organizational Decision Making: The Case of a University", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 19, no. 4, diciembre, pp. 453-473.

Salancik, Gerald R., Jeffrey Pfeffer y J. Patrick Kelly (1978), "A Contingency Model of Influence in Organizational Decision-Making", en *The Pacific Sociological Review*, vol. 21, no. 2, abril, pp. 239-256.

Salles, Maurice (2000), "Amartya Sen: Droits et choix social" en *Revue économique*, vol. 51, no. 3, Développements récents de l'analyse économique: XLVIIIe congrès annuel de l'Association française de science économique 1999, May, pp. 445-457.

Sen, Amartya (1970) "The impossibility of a Paretian Liberal" en *Journal of Political Economy*, vol. 78, no. 1, ene-feb, pp. 152-157.

Sen, Amartya (1999) "The Possibility of Social Choice" *The American Economic Review*, vol. 89, no. 3, junio, pp. 349-378.

Shafritz, Jay M., J. Steven Ott, y Yong Suk Jang (2011), *Classics of Organization Theory*, Estados Unidos, Wadsworth.

Simon, Herbert A. (1944), "Decision-Making and Administrative Organization", en *Public Administration Review*, vol. 4, no. 1, invierno, pp. 16-30.

Simon, Herbert A (1946) The Proverbs of Administration en *Public Administration Review* Vol. 6, No. 1, invierno, pp. 53-67

Simon, Herbert A. (1957), *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*, Wiley, Nueva York.

Simon, Herbert A. (1965[1947]), *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Paperback, Estados Unidos.

- Spicer, Michael W. (1985), "A Public Choice Approach to Motivating People in Bureaucratic Organizations", en *The Academy of Management Review*, vol. 10, no. 3, julio, pp. 518-526.
- Sutcliffe, Kathleen M., y Karl E. Weick (2008), "Information Overload Revisited" en Gerard P. Hodgkinson y William H. Starbuck (edits.), *The Oxford Handbook of Organizational Decision Making*, Estados Unidos, Oxford University Press, pp. 56-75.
- Suzumara, Kotaro (2002), "Introduction", en Kenneth J. Arrow, Amartya K. Sen, y Kotaro Suzumara (edits.), *Handbook of Social Choice and Welfare*, vol. 1, Países Bajos, Elsevier, pp. 1-32.
- Swedberg, Richard (2003), "Economic versus Sociological Approaches to Organization Theory" en Haridimos Tsoukas y Christian Knudsen (edits.), *The Oxford Handbook of Organization Theory*, Gran Bretaña, Oxford University Press, pp. 373-391.
- Turner, Bryan (1993) "Outline a Theory of Human Rights" en *Sociology*, vol. 17, no. 3, Agosto, pp. 489-512.
- Udehn, Lars (1996), *The Limits of Public Choice*, Routledge, Gran Bretaña.
- Uen, Jin-feng Michael S. Chien y Yu-Fang Yen (2009) "The Mediating Effects of Psychological Contracts on the Relationship between Human Resource Systems and Role Behaviors: A Multilevel Analysis", *Journal of Business and Psychology*, Vol. 24, No. 2, junio, pp. 215-223.
- Vauble, Roland (1986), "A public choice approach to international organization" en *Public choice*, vol. 51, no. 1, pp. 39-57.
- Villalba Puerta, Manuel Enrique (2012) "Gestión con base en las ciencias de la complejidad: las organizaciones como estructuras disipativas" en *Universidad y*

- Empresa*, enero-junio, pp. 11-42.
- Weick, Karl E. (1979), *The Social Psychology of Organizing*, McGraw-Hill, Estados Unidos.
- Williamson, Oliver E. (1981) “The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach”, en *American Journal of Sociology*, vol. 87, no. 3, noviembre, pp. 548-577.
- Williamson, Oliver E. (1983 [1975]), *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, Estados Unidos, The Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1994) “Transactions Cost Economics and Organization Theory”, en Neil J. Smelser y Richard Swedberg (edit.) *The Handbook of Economic Sociology*, Estados Unidos, Princeton University, pp. 77-107.
- Zavaleta Betancourt, José Alfredo (2007), *Los derechos humanos en Veracruz 1991-2006*, México, CIESAS, Instituto de Investigaciones Histórico Sociales Universidad Veracruzana.