



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
Programa de Posgrado en Derecho  
**FACULTAD DE DERECHO**

**El debilitamiento de la defensa de los derechos humanos de las y los defensores de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.**  
Análisis socio-jurídico de sus condiciones laborales.

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

**DOCTORA EN DERECHO**

P R E S E N T A:

**HERLINDA GUERRERO ENRÍQUEZ RUBIO**

**TUTOR PRINCIPAL:** Dr. José Zamora Grant, Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT).

**MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:**

Co-tutor: Dr. Mauricio Reyna Lara, Facultad de Derecho, UNAM.

Co-tutor: Dr. Javier Dondé Matute, UAT.

**SINODALES LECTORES:**

Dr. Carlos F. Natarén Nandayapa, Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH).

Dr. Rodrigo Brito Melgarejo, Facultad de Derecho, UNAM.

**CO-TUTORAS ESTANCIA DE INVESTIGACIÓN:**

Dra. María José Corchete Martín, Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, España.

Dra. Anna Nilsson, Juridiska Fakulteten, Lunds Universitet, Suecia.

Ciudad de México, enero 2022



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Tabla de contenido

Título: “El debilitamiento de la defensa de los derechos humanos de las y los defensores de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Análisis socio-jurídico de sus condiciones laborales”

AGRADECIMIENTOS .....	6
INTRODUCCIÓN GENERAL .....	11
<i>Aspectos metodológicos</i> .....	20
1. Método cualitativo o estructural .....	20
1.1.1. Descripción de la construcción de la matriz de derechos. ....	20
1.1.2. Primer instrumento (la encuesta como técnica de investigación solo para efectuar un sondeo entre las personas trabajadoras de las Áreas de Garantía y Defensa para detectar casos emblemáticos de violación de derechos). ....	22
1.1.3. Segundo instrumento (entrevista a profundidad). ....	25
1.1.3.a Entrevista a la y los ex presidentes de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. ....	26
1.1.3.b Entrevista a personal del Parlamento del Ombudsman ( <i>Justitieombudsmannen (JO)</i> , también nombrado <i>Riksdagens Ombudsmän</i> ) en Suecia y el Defensor del Pueblo, en España. ....	26
1.1.3.c Entrevista a personal del Procurador del Común de Castilla y León. ....	26
1.1.3.d Entrevista a personal del Ombudsman contra la discriminación ( <i>Diskrimineringsombudsmannen</i> ) y de la Universidad de Lund, en Suecia. ....	27
2. Método sistemático jurídico .....	28
3. Método etnográfico. ....	28
Resumen. ....	28
CAPÍTULO 1. Antecedentes de la defensa cívica y derechos humanos .....	30
1.2. La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México .....	30
1.2.1. La naturaleza del <i>Ombudsman</i> . ....	47
1.2.2. Antecedentes del <i>Ombudsman</i> en el mundo. ....	53
1.2.2.1. El <i>Ombudsman</i> en Suecia. ....	57
1.2.2.2. El Defensor del Pueblo en España. ....	72
1.1.2.2.1 Comisionados autónomos. ....	82
1.2.3. Breves antecedentes del <i>Ombudsman</i> en México. ....	83
1.1.2.3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. ....	85
1.2. La estructura y funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. ....	86
1.2.1. Organigrama .....	92
1.2.1.1. Actores sociales. ....	96
1.2.1.1.1. Autoridades. ....	96
1.2.1.1.2. Personas que laboran en las Áreas de Garantía y Defensa de la Comisión. ....	97
1.2.1.1.3. Personas peticionarias .....	98

1.2.2.	Historia del Programa de Defensa, ahora denominado Áreas de Garantía y Defensa de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. ....	99
1.2.2.1.	Administraciones 1993-2018 .....	100
1.2.3.	El trabajo que desempeñan las personas defensoras de derechos humanos y su significado. ....	105
1.2.3.1.	Procedimiento de Investigación de solicitudes iniciales y expedientes de queja a cargo de la Comisión .....	110
1.3.	Análisis comparativo (respecto a sus funciones y atribuciones). ....	113
1.3.1.	El <i>Ombudsman</i> en México y el <i>Justitieombudsmannen</i> (JO) en Suecia. ....	115
1.3.2.	El Ombudsman en México y el Defensor del Pueblo en España. ....	120
CAPÍTULO 2. La transgresión de los derechos humanos de las y los trabajadores de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. ....		124
2.1.	Derechos humanos vulnerados a las y los defensores de la Comisión por parte de sus mismas autoridades. ....	131
2.1.1.	Derechos vulnerados. (Normatividad nacional e internacional aplicable a las condiciones laborales de las personas defensoras de derechos humanos de la Comisión y sus condiciones laborales). ....	136
2.1.1.1.	Análisis de las encuestas realizadas por el Ombudsperson de la Ciudad de México, para medir el clima organizacional. ....	146
2.1.1.2.	Acceso a la justicia. ....	151
2.1.1.3.	Derecho a un nivel de vida adecuado. ....	163
2.1.1.4.	Derecho a la salud.....	166
2.1.1.5.	Derecho al trabajo. ....	176
2.1.1.5.1.	La Organización Internacional del Trabajo (trabajo decente) .....	182
2.1.1.6.	Derecho a la honra y dignidad.....	184
2.1.1.7.	Derecho de información. ....	188
2.1.1.8.	Derechos a la libertad y seguridad personal, libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, libertad de conciencia, libertad sindical, libre autodeterminación. ....	194
2.1.1.9.	Protección de la familia. ....	196
2.1.1.10.	Igualdad ante la ley y no discriminación.....	201
2.1.1.11.	Derechos de las mujeres. ....	204
2.1.2.	La visión del garantismo. ....	208
2.1.3.	La teoría del discurso y derechos constitucionales. ....	210
2.1.4.	Análisis de las conductas de las autoridades del <i>ombudsperson</i> capitalino desde la perspectiva de género. ....	220
2.1.5.	Teoría sobre el Mobbing y burnout (Derecho a un ambiente libre de violencia al interior del centro de trabajo).....	230
2.2.	El fenómeno <i>mobbing</i> y <i>burnout</i> dentro de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.....	238

2.3. La misión de las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México con perspectiva ética.....	242
CAPÍTULO 3. Las condiciones laborales de las y los defensores que son impuestas por sus autoridades en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. ( <i>Situación actual –investigación de campo</i> ).....	256
3.1. Análisis de las condiciones laborales que viven en el mundo fáctico las personas que laboran en las Áreas de Garantía y Defensa de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. ....	268
3.2. La encuesta y la entrevista para indagar sobre la visión de los actores sociales involucrados en el fenómeno de estudio ( <i>elaboración, desarrollo, aplicación y resultado</i> ). ....	275
3.2.1. Fase de aplicación de la encuesta como sondeo. ....	276
3.2.2. Problemáticas presentadas durante su implementación. ....	280
3.2.3. Entrevistas aplicadas a quienes se han desempeñado como Ombudsman en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y la información obtenida. ....	280
3.2.4. Entrevistas realizadas a titulares de las oficinas del Ombudsman en España y Suecia, y la información obtenida. ....	316
3.2.5. Violaciones a los derechos humanos y a las condiciones laborales detectadas en los testimonios de las personas trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. ....	319
3.2.6. Entrevistas aplicadas a las y los empleados del Procurador del Común de Castilla y León, del Defensor del Pueblo en España y de la oficina del <i>Ombudsman</i> en Suecia. ....	331
3.2.7. Vicisitudes relacionadas con la aplicación de las entrevistas. ....	333
3.3. Violaciones a derechos humanos de las y los empleados de la Comisión. ....	336
3.3.1. Repercusiones en la salud física y emocional de las personas que trabajan en la Comisión. ....	345
3.3.2. Posibles efectos colaterales en las funciones que desempeñan como defensores de derechos humanos de las personas que solicitan sus servicios (Personas peticionarias de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México). ....	347
3.4. Análisis comparado del funcionamiento de la oficina del Ombudsman entre México, Suecia y España.....	354
3.4.1. Análisis de informes anuales de las oficinas del <i>Ombudsman</i> en México, España y Suecia. ....	358
CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	373
EPÍLOGO.....	378
ANEXOS.....	381
REFERENCIAS.....	405
NORMATIVIDAD E INFORMES CONSULTADOS.....	413
LIGAS.....	419
HEMEROGRAFÍA.....	420

*A mi madre, Herlinda,  
a mi padre, Aristeo,  
a mi hermana, Abril,  
a mi abuelita Herlinda,  
a mi abuelito, Arturo in memóriam,  
a mi mejor amiga, Zuki,  
con amor.*

*A mis familiares  
y amistades entrañables*

## AGRADECIMIENTOS

El primer agradecimiento es para mi tutor principal, el Dr. **José Zamora Grant**, cuyas puntuales asesorías me permitieron llegar a la comprobación de mi hipótesis, ajustarme a los métodos de investigación y ayudarme a visualizar y comprender el impacto del lenguaje en un trabajo científico.

A los integrantes de mi comité tutor, el Dr. **Mauricio Reyna Lara**, por su confianza e impulso para que este trabajo llegara a su culminación, con la calidad que lo caracteriza. Al Dr. **Javier Dondé Matute**, por toda la atención e interés que puso en torno al desarrollo de mi investigación, así como por las constantes observaciones que enriquecieron notablemente este documento.

Al Dr. **Rodrigo Brito Melgarejo** y al Dr. **Carlos Natarén Nandayapa** por el tiempo invertido en la lectura de este documento y las atingentes opiniones vertidas al mismo.

A la Dra. **Herlinda Enríquez Rubio Hernández** por su invaluable apoyo, y cuya retroalimentación, observaciones e incontables asesorías y muestras de aliento permanentes, hicieron de este trabajo —y de mí— una mejor versión.

A la Universidad de Salamanca, y específicamente a la Dra. **María José Corchete Martín**, cuya guía y apoyo fueron fundamentales para la elaboración de la introducción general, adaptada a cada uno de los rubros que integran el presente trabajo doctoral.

A la Facultad de Derecho de la Universidad de Lund, Suecia, a través de la Dra. **Anna Nilsson**, por compartir la perspectiva de su país, que dista sensiblemente de la mexicana, así como su ayuda para sortear las barreras del idioma, pero sobre todo, por explicarme y permitirme ver los impactos que pueden generar las investigaciones que recogen experiencias de vida de personas, ligados a episodios de estrés psicológico. A la Dra. **Titti Mattsson**, por el acompañamiento que gentilmente me brindó durante mi estancia de investigación en la citada Facultad. A **Gunilla Wiklund**, por su eficaz ayuda en la obtención de material bibliográfico exclusivo de las bibliotecas de la Universidad de Lund y que, sin duda alguna, nutrió significativamente mi investigación.

A todas aquellas personas que me auxiliaron, incondicionalmente, durante las estancias de investigación en España y Suecia.

A los ex presidentes de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México: Dr. **Luis de la Barreda Solórzano**, Dr. **Emilio Álvarez Icaza**, Dr. **Luis Armando González Placencia** y a la Dra. **Perla Gómez Gallardo** agradezco su disposición, ya que de manera atenta y franca me proporcionaron información valiosa sobre las acciones y vivencias que se presentaron durante su gestión.

Al Club Rotario de la Ciudad de México, de manera especial al Lic. **David Bortolussi**, por su respaldo y confianza para estrechar lazos de amistad con los clubes rotarios de las ciudades de Malmö y Salamanca, eventualidad que contrarrestó la experiencia que, como extranjera, viví a lo largo de las estancias de investigación.

A **Abril Gómez Enríquez Rubio** por todo el apoyo incondicional brindado, gentil y amorosamente, a lo largo de mi vida.

Al capitán **Aristeo Guerrero Gama** por el infinito amor manifestado en cada etapa de mi vida, lo cual me ha fortalecido personalmente.

Al Lic. **Pablo Arturo Hernández Laurencio** por su ayuda en la edición del presente documento.

Al Dr. **Maximiliano Hernández Cuevas**, por las conversaciones en las que me compartió fuentes bibliográficas muy pertinentes al propósito de este trabajo.

A **Máximo Gómez Suárez** por la lectura y precisiones en materia de lenguaje.

Agradezco igualmente a las personas trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México que confiaron en mí y proporcionaron su testimonio de un modo desinteresado y espontáneo. Extiendo también mi sincero agradecimiento a todas aquellas personas que hicieron posible la realización de esta investigación, así como a las autoridades que me abrieron los espacios indicados para poder llevarla a buen puerto, tanto en la Universidad de Salamanca, el Procurador del Común de Castilla y León, el Defensor del Pueblo en España, así como en la Universidad de Lund, el

*Ombudsman* contra la Discriminación (*Diskriminerings ombudsmannen*) y el Parlamento del *Ombudsman* en Suecia (*Riksdagens Ombudsmän*).

Finalmente, deseo dar las más cumplidas gracias a las maestras **Laura García Escutia** y **Karina Mendoza Martínez** por su ayuda siempre oportuna, en cuestiones administrativas, durante el desarrollo del Doctorado en la **Facultad de Derecho** de nuestra máxima casa de estudios, la **Universidad Nacional Autónoma de México**.



Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Fuente: fotografía obtenida de internet.



Riksdagens ombudsmän, (Parlamento del Ombudsman, Suecia).  
Fuente: fotografía de la autora.



Defensor del Pueblo, España. Fuente: fotografía de la autora.



Procurador del Común de Castilla y León, España. Fuente: fotografía de la autora.



Juridiska Fakulteten, Lunds Universitet (Facultad de Derecho, Universidad de Lund). Fuente: fotografía de la autora.



Diskriminerings ombudsmannen (Ombudsman contra la Discriminación). Fuente: fotografía de la autora.

## INTRODUCCIÓN GENERAL

Los derechos humanos en la actualidad forman parte del piso mínimo que cualquier autoridad tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar de conformidad con el párrafo tercero del artículo 1<sup>1</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, en el caso de otros países como España, los encontramos con la denominación de derechos fundamentales; en ambos, su respaldo jurídico está contenido en su máximo ordenamiento jurídico, es decir en sus constituciones políticas.

A partir de la trágica impronta de la Segunda Guerra Mundial que marcó al mundo, por su estela de destrucción de mujeres, hombres y territorios, la mayoría de los países consensuaron, a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que: *el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias*<sup>2</sup>; contrario *sensu*, cualquier acción discordante a los derechos humanos debe ser motivo de alarma ya que puede lesionar nuevamente a la humanidad, por ello, cualquiera que ésta sea, debe ser reprochada, denunciada, combatida y eliminada.

El presente trabajo surge del interés por demostrar las contradicciones que se presentan entre los mundos fáctico y normativo de las condiciones laborales que viven

---

<sup>1</sup>*“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.*

<sup>2</sup>*Cfr.* Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

[https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)(consultado el 17 de julio de 2019).

los y las servidoras públicas que laboran al interior de la Comisión<sup>3</sup> de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en particular las conductas que impactan en ellas, que pueden identificarse como hostigamiento laboral o *mobbing*, acoso sexual y *burnout*, y que recaen en las personas que prestan sus servicios en las áreas descritas en el artículo 41 del Reglamento Interno<sup>4</sup> de dicho organismo. Éstas son las **Áreas de Garantía y Defensa**, anteriormente denominado Programa de Defensa<sup>5</sup> que están integradas por la *Dirección General de Quejas y Atención Integral, las Visitadurías Generales y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento*, todas ellas involucradas en el Procedimiento de Queja. Puede parecer evidente y hasta obvio que en las oficinas del *Ombudsman*, cuya parte esencial es la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, todos los derechos humanos de las personas que laboran en su interior deben ser y son respetados por sus autoridades; tal afirmación, para que sea jurídica y factualmente verdadera de manera simultánea, forzosamente debe conllevar una congruencia entre el deber ser y el ser, sin que ello signifique que por el solo hecho de nombrarlo suceda.

El periodo que decidimos analizar comprendió las primeras cuatro administraciones, desde su creación en 1993 hasta el año 2018; de la quinta administración, únicamente nos detuvimos a manifestar las modificaciones que se suscitaron en la normatividad de la Institución; esto, con la finalidad de obtener un marco amplio sobre las condiciones laborales que han vivido las y los servidores de la citada Comisión. Aunado a ello, decidimos realizar un estudio de campo en las sedes del *Ombudsman* en España, denominado “El Defensor del Pueblo” y en Suecia, el

---

<sup>3</sup>Precisamos que durante todo el documento nos referimos a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México indistintamente como: *ombudsperson*, *ombudsman* capitalino, *ombudsperson* local, institución constitucional autónoma, organismo protector de derechos humanos, la Comisión de la Ciudad de México, la Comisión, la Institución, entre otros.

<sup>4</sup> Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 23 de octubre de 2019, y con entrada en vigor al día siguiente de su publicación en términos del Transitorio Primero.

<sup>5</sup>Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y de su Reglamento Interno, este último el 23 de octubre de 2019, su anterior normatividad vigente desde 2008 fue modificada, cambiando en su contenido nombres, atribuciones y plazos de las áreas de la Comisión; por lo que es dable precisar que nos referiremos a la nueva nomenclatura contemplada en la nueva legislación.

Parlamento del Ombudsman, con la finalidad de conocer cuáles son las dinámicas de trabajo en estas instituciones y cómo han lidiado con las prácticas que no favorecen el clima laboral y que impactan en la salud y desempeño de los y las servidoras públicas de esos organismos.

La presente investigación tuvo como pregunta inicial ¿A qué condiciones laborales están sometidas las personas que trabajan en las “Áreas de Garantía y Defensa”, encargadas del Procedimiento de Queja<sup>6</sup>, de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México? Y como hipótesis la siguiente: Las personas que trabajan en las Áreas de Garantía y Defensa<sup>7</sup> de esta Comisión están sometidas a condiciones laborales inadecuadas que son violatorias de sus derechos humanos, por parte de sus autoridades, aun cuando estas últimas tienen la misión de velar por los derechos humanos.

Es menester precisar, que el lente a través del cual se desarrolló nuestra investigación dentro de los paradigmas de la ciencia<sup>8</sup>, fue el dialéctico, caracterizado,

---

<sup>6</sup> Cabe señalar que con motivo de la reforma que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación se publicó “*el Decreto por el que se Declaran Reformadas y Derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México. Que de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México es la Entidad Federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos [...]*”, derivado de dicha modificación el 15 de septiembre de 2016 el Constituyente de la Ciudad de México expidió la Constitución Política de la Ciudad de México, en vigor desde el 5 de febrero de 2017, en la que presenta en sus artículo 46 y 48 a la Comisión de Derechos Humanos de esa misma entidad como organismo constitucional autónomo. Como consecuencia de esas modificaciones legislativas se derogó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para dar origen a la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 12 de julio de 2019, vigente al día siguiente de su publicación. Mientras que el 23 de octubre de 2019, a través del Acuerdo A/13/2019 del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se publicó el Reglamento Interno de dicho organismo autónomo, derogando así el antiguo Reglamento en el que se desagregaban los Programas en los que se constituía la multicitada Comisión. Actualmente, el artículo 41 del Reglamento Interno nombra “Áreas de Garantía y Defensa”, a aquellas involucradas en la investigación y tramitación de los expedientes de queja, siendo éstas la Dirección General de Quejas y Atención Integral, las Visitadurías Generales y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento.

<sup>7</sup> Antes denominado Programa de Defensa.

<sup>8</sup> “Es la visión o concepción del mundo a través de la cual vamos a desentrañar, explicar y/o comprender nuestro objeto de estudio. Paradigma, podemos entenderlo como un concepto “paraguas”, es decir no sólo se restringe a elegir métodos (como cuando hacemos alusión a una investigación cualitativa o cuantitativa) sino que se trata de una visión del mundo que guía a la investigadora o al investigador en cuestiones ontológicas y epistemológicas. El paradigma lo abarca *todo*”. Enríquez Rubio Hernández,

entre otras cosas, por el arte de dialogar, argumentar y discutir<sup>9</sup>. En cuanto al paradigma epistemológico del Derecho <sup>10</sup> elegimos el paradigma del Derecho Positivo Contemporáneo Subordinado a Constituciones Rígidas, toda vez que la validez del Derecho que nos atañe es aquella que depende no solo del respeto de las normas procedimentales sino también de la coherencia de sus contenidos con respecto a los derechos humanos; es por ello que en este documento nos asimos del método de investigación que requiere los instrumentos de la “observación sociológica<sup>11</sup>”, para detectar las antinomias que existen entre ambos mundos, el normativo y el fáctico, con el cual localizamos a aquellas situaciones donde se presenta una incongruencia entre el discurso de la dogmática jurídica y el discurso de la sociología jurídica, también conocido como el punto de vista interno y externo del derecho, tal como lo puntualiza Herbert L. A. Hart. Lo anterior da como resultado la prevalencia de un derecho ilegítimo que subsiste a costa de transgredir derechos humanos.

Conviene precisar el porqué, a manera de justificación, nos enfocamos exclusivamente en las áreas encargadas de las diversas etapas del Procedimiento de Queja, que conlleva la defensa de los derechos humanos de las personas que viven y transitan en la Ciudad de México (anteriormente, Programa de Defensa) y no en alguna otra área, no obstante que todas son importantes, las elegimos porque las personas que trabajan en estas áreas (Visitadurías Generales, la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento), tienen la encomienda directa y efectiva de la defensa, actividad que implica: orientar, canalizar, admitir, investigar,

---

Herlinda, *Investigación científica en el Derecho y disciplinas afines. Un proceso epistémico-metodológico riguroso*, Porrúa, México, 2019, p. 38.

<sup>9</sup>*Ibidem*, nota 5, p. 45.

<sup>10</sup> Resulta importante ubicar cuál es el paradigma epistemológico del Derecho toda vez que éste, “por ser un producto social y no natural ha variado en función del tiempo y el lugar. La epistemología de la Ciencia del derecho ha experimentado cambios acordes con el paradigma dominante y nos refiere que estos cambios han dependido del lenguaje que éste ha utilizado a lo largo de su historia...” Enríquez Rubio Hernández, Herlinda, *Investigación científica del Derecho...* p. 56.

<sup>11</sup> Ferrajoli, Luigi, *Epistemología jurídica y garantismo*, 1ª reimpresión, México, Fontamara, 2006, p. 23

concluir y dar seguimiento a las solicitudes iniciales y/o expedientes de queja<sup>12</sup> presentadas por las y los habitantes de la Ciudad de México<sup>13</sup> cuando consideran que sus derechos humanos han sido vulnerados por alguna autoridad de esta entidad federativa. Adicionalmente, otra razón por la que nos decantamos sobre el *ombudsperson* capitalino fue porque tuvimos la posibilidad de conocer, por experiencia personal, la dinámica laboral por más de nueve años en cuatro de las cinco Visitadurías Generales. Ante tal escenario, logramos experimentar las bondades del sistema, así como vivir en carne propia las transgresiones de los derechos humanos por parte de las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Por la misma razón, otras áreas como la Secretaría Ejecutiva, la Secretaría de Vinculación Estratégica y la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas, no fueron consideradas en esta investigación por no estar relacionadas directamente con la defensa de los derechos humanos, aunque son entes que brindan apoyo a las precitadas en la elaboración de recomendaciones, generación de espacios de diálogo con autoridades, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, entre otros, así como la aportación de insumos a las y los visitantes adjuntos cuando les es requerido, y lo hacen de manera tangencial.

Los hallazgos obtenidos producto del análisis de nuestro fenómeno de estudio se podrán apreciar en los subsiguientes tres capítulos que conforman el presente trabajo.

---

<sup>12</sup> En la nueva normatividad (Ley y Reglamento Interno) de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se distinguen estos dos términos, el primero está identificado para la etapa de indagación preliminar, mientras que el segundo para la etapa de investigación.

<sup>13</sup>No está demás señalar que, de conformidad con las cifras obtenidas por el INEGI en 2010, la Ciudad de México registró un total de 8,851,080 millones de habitantes. (Consultado el 25 de abril de 2019 en [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=Poblacion\\_01&bd=Poblacion](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=Poblacion_01&bd=Poblacion))

/ Cabe precisar que en el primer semestre de 2020 se llevó a cabo el censo poblacional del año citado y a principios de 2021 se dieron a conocer los resultados, los cuales arrojaron un total de 9,209,944 para la Ciudad de México, y 126,014,024 para toda la República mexicana.

En el Capítulo 1 encontramos la justificación de por qué elegimos como objeto de estudio a la Comisión de la Ciudad de México y no a alguna otra de las 32 comisiones existentes en toda la República mexicana.

Asimismo, se revisaron con detalle los antecedentes de las comisiones de derechos humanos en México; para ello fue indefectible remitirnos a su origen, esto es, al *Ombudsman* sueco, por ser la institución originaria y al Defensor del Pueblo español, por ser éste el que exportó dicha figura a México y en general, a América Latina, desde luego, con sus propias. Para ello, fue de gran utilidad el estudio de campo realizado en cada una de las sedes del *ombudsperson* en los países antes mencionados. En Suecia, en el denominado *Justitieombudsmannen* (JO), también nombrado *Riksdagens Ombudsmän*<sup>14</sup> y en España en el Defensor del Pueblo. Del mismo modo, se aborda la estructura y funcionamiento de nuestro objeto de estudio, el Ombudsman de la Ciudad de México, quiénes son los actores sociales que interactúan, así como el procedimiento que se sigue ante dicho organismo.

En el Capítulo 2 se exponen las diversas teorías sociológicas, psicológicas y de Ciencia del derecho, en que se sustenta el presente trabajo. Se eligieron varias teorías que apuntan a tener mayor cuidado y atención sobre aquellos sistemas normativos que contemplan antinomias respecto al respeto y protección de los derechos humanos, como lo son las teorías del garantismo desarrollada por Luigi Ferrajoli; las teorías propuestas desde la Psicología, que contemplan el impacto que han tenido el *mobbing*, el síndrome denominado de *burnout* en la integridad física y emocional de las personas que lo sufren, así como la teoría de la acción comunicativa desarrollada por el sociólogo y filósofo Jürgen Habermas. Todas estas teorías han compartido con la comunidad de las ciencias sociales una visión revolucionaria que obliga a los estudiosos del Derecho a llevar a cabo investigaciones con un enfoque integral y no dicotómico, en el que sociedad y Derecho

---

<sup>14</sup> En español se traduce como los Defensores del Pueblo del Parlamento, en razón de que son nombrados por el *Riksdagen*, es decir por el Parlamento, en inglés describen a esta figura como: *The Parliamentary Ombudsmen (JO) are appointed by the Swedish Riksdag (parliament) to ensure that public authorities and their staff comply with the laws and other statutes governing their actions.*(Información obtenida de la página web del JO <http://www.jo.se/en/> (consultado el 8 de mayo de 2019).

comparten escenario, dos mundos que deben ser analizados en conjunto, pues de lo contrario se corre el riesgo de obtener un resultado incompleto o miope del funcionamiento de cualquier sociedad. El mundo del “deber ser” y el del “ser” no pueden ser entendidos como ajenos, uno al otro.

Una vez realizado lo antes expuesto distinguimos los derechos humanos que son transgredidos por las autoridades que conforman la oficina del Ombudsman en la Ciudad de México, a través de ciertas conductas que, en palabras de la normatividad española que rige a la oficina del Ombudsman de ese país las denominan como “mala administración”; sin embargo, para no ocasionar una confusión al lector, estas conductas las identificaremos como **prácticas no favorables en el ámbito laboral o actos transgresores de derechos**, que ocasionan una vulneración a los derechos de las personas que prestan su servicio al interior de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, cuáles son los derechos humanos que están relacionados con la transgresión de los derechos a través de las conductas de “mala administración” del *Ombudsman*, en particular, de las autoridades que conforman la Comisión de Derechos Humanos, teniendo como referente los derechos que este mismo organismo defiende, de conformidad con su normativa interna, tanto a nivel nacional como internacional.

Con todo lo anterior, en el Capítulo 3 se concentra la información obtenida y los resultados alcanzados tras la investigación de campo, su análisis y la confrontación con la teoría consultada; mostrando así las diferencias que existen entre las oficinas del *Ombudsman* de la Ciudad de México y sus similares de España y Suecia, en torno a sus funciones, atribuciones, y las condiciones laborales que tienen las personas que laboran en las ahora, Áreas de Garantía y Defensa de la Comisión de Derechos Humanos. Aunado a ello se incorporan en este apartado las entrevistas llevadas a cabo con los ex titulares que estuvieron a cargo de la Institución, además del análisis realizado a las entrevistas realizadas en ambos países a personal adscrito a los *Ombudsman* del *Riksdagens Ombudsmän* y del Defensor del Pueblo, las dificultades que se presentaron para su obtención, las diferencias que existen con respecto a México, así como el análisis de informes anuales rendidos por ambas instituciones europeas.

No deberían existir diferencias entre estas instituciones, en cuanto al ámbito de protección de los derechos, teniendo en cuenta el objetivo que les une: la defensa, control y observación de los actos y omisiones que transgreden los derechos de las y los ciudadanos administrados, se adjetiven como se adjetiven los derechos; sin embargo, en la práctica, sus atribuciones, facultades y procesos internos son abismalmente diferentes, panorama que describiremos en las siguientes páginas.

Todo este conocimiento facilitó la distinción de las facultades, atribuciones y alcances que caracterizan a cada institución, además de localizar las prácticas no favorables que propician hostigamiento laboral (*mobbing*), *burnout* y acoso sexual; así como las áreas que podrían ser mejoradas en relación con las condiciones laborales<sup>15</sup> que tienen las y los trabajadores de la Comisión de Derechos Humanos sin obviar, desde luego, los ordenamientos normativos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, la Constitución Política de la Ciudad de México y el “Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México”.

En este sentido, podemos afirmar que el tratamiento desarrollado por el Ombudsman de la Ciudad de México en relación con el europeo es distinto, aunque convergen en un momento inicial al intentar detener y/o eliminar las conductas contrarias a los derechos fundamentales establecidos en sus constituciones federales a cargo de los agentes del Estado. El alcance del Ombudsman mexicano tiene mayores atribuciones para lograr el cese de las transgresiones a los derechos humanos, incluidas sus facultades de promover, garantizar y proteger, y esto se debe a que dichos quehaceres fueron establecidos en el artículo 1° de la Constitución mexicana al compeler a “toda autoridad” a guiar su actuación sobre dichas acciones. Sin embargo, las autoridades de la Comisión transgreden los derechos de sus trabajadores, cuando tendrían que ser éstas las

---

<sup>15</sup>La definición de “condiciones laborales” la abordamos más adelante.

obligadas a poner el ejemplo de una correcta protección a derechos humanos, no sólo hacia el exterior, sino también dentro de sus instalaciones.

Finalmente, se presenta una propuesta encaminada a modificar las prácticas no favorables que persisten al interior de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, así como rescatar aquéllas que de ser implementadas permitirían a ésta y demás organismos con problemáticas semejantes brindar un mejor acompañamiento a las víctimas de derechos humanos, que es para ellas y por ellas a quienes se deben.

## **Aspectos metodológicos**

La metodología por la que nos inclinamos fue la cualitativa por ser ésta la indicada para alcanzar nuestro objetivo general: el de analizar las condiciones laborales de las y los visitantes adjuntos que prestaban sus servicios o que aún continúan en activo en las **Áreas de Garantía y Defensa**, dentro de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, a fin de evidenciar las violaciones a sus derechos humanos por parte de sus autoridades, así como los posibles efectos colaterales en las funciones que desempeñan como personas defensoras de derechos humanos de aquellas que solicitan sus servicios.

### **1. Método cualitativo o estructural**

Esta metodología, a través del método cualitativo o estructural, nos permitió obtener a través de sus técnicas de investigación, los testimonios de aquellas personas que manifestaron haber sido víctimas de: hostigamiento laboral, también llamado *mobbing*, *burnout* y/o acoso sexual. Para recabar dichos testimonios tuvimos que sistematizar todos los posibles derechos que podrían haber sido vulnerados por parte de las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

#### **1.1.1. Descripción de la construcción de la matriz de derechos.**

Para esta primera tarea elaboramos una matriz, en la que incluimos todos los derechos que podrían ser vulnerados por las autoridades de la referida Comisión; para ello, tomamos como base la edición del *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*<sup>16</sup> de 2010. Si bien para el año 2020, la Comisión ya contaba con una versión actualizada de este instrumento, para la calificación e investigación de expedientes de

---

<sup>16</sup>La primera edición se publicó en 2005, la segunda en 2008, en 2010 la tercera y a finales de 2019 una nueva versión que lleva por nombre “Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos”, el cual cuenta con un elenco de 45 derechos humanos, en el que se agregó un índice temático, nuevos derechos y eliminaron aquellos supuestos que han sido superados.

queja, el desarrollo del instrumento para realizar el sondeo a manera de pesquisa inicial y posteriormente las preguntas para la entrevista a profundidad, tuvo lugar en el periodo de 2017 a 2018, por lo que las modificaciones y adecuaciones de la versión publicada a finales de 2019, no fueron observadas<sup>17</sup>; sin que esto represente un aspecto negativo en los instrumentos que fueron construidos, toda vez que dicho catálogo fue un referente que fue complementado con el análisis de la normatividad internacional y nacional en materia de derechos humanos, enfocada en el ámbito laboral.

De la revisión al catálogo de 2010, obtuvimos 43 derechos humanos susceptibles de ser violados y por ende exigibles, observados y garantizados por las autoridades de la Ciudad de México. De una primera lectura a fondo elegimos 32 derechos, por tener relación directa con nuestro tema de investigación. Estos derechos fueron sistematizados en una matriz, la cual se fue nutriendo con la lectura y análisis de diversos ordenamientos jurídicos. La lista fue encabezada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diversos tratados internacionales, así como leyes y reglamentos del ámbito nacional y local. Los epígrafes con los que se construyó la matriz fueron los siguientes: derecho vulnerado, definición del derecho, modalidades<sup>18</sup>, fundamentos nacionales, fundamentos internacionales y jurisprudencia relacionada con el derecho.

Una vez que los apartados de nuestra matriz fueron colmados, proseguimos a reducir y subsumir aquellos derechos que podían ser abarcados en su definición y contexto por un derecho más amplio y general, dando lugar así, a una nueva matriz con diez derechos humanos sistematizados.

---

<sup>17</sup> No obstante, después de analizar el índice de ambos catálogos (2010 y 2019), encontramos la inclusión en la versión 2019, de los siguientes derechos: autoadscripción, a la consulta, a la ciudad, autodeterminación, reinserción social, reproductivos, a la verdad, a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad. *Cfr. Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos, Primera edición 2019, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.*

<sup>18</sup> En esta columna se incorporaron las modalidades en las que el derecho humano se materializaba o tenía que ser garantizado por la autoridad.

### **1.1.2. Primer instrumento (la encuesta como técnica de investigación solo para efectuar un sondeo entre las personas trabajadoras de las Áreas de Garantía y Defensa para detectar casos emblemáticos de violación de derechos).**

Asimismo, elaboramos una encuesta como un ejercicio de sondeo, cuyo resultado fue utilizado para construir los reactivos de la entrevista a profundidad que aplicamos posteriormente a las personas seleccionadas. En consecuencia, resulta conveniente explicar cuáles son los presupuestos metodológicos necesarios para su implementación; por ello, resulta fundamental enunciar cuáles son los métodos que pueden utilizarse en una investigación, así como la diferencia que existe con las técnicas.

En ese orden de ideas, empezaremos por diferenciar el ‘método’ de la ‘técnica’. Se entiende por método el camino o la vía de acceso para llegar a un fin. Los métodos de investigación son las formas o los procedimientos mediante los cuales se consigue alcanzar los objetivos propuestos en la investigación. En tanto que las técnicas, a veces confundidas con el método, serán los instrumentos concretos de los que se vale cada método para recabar la información deseada. En ese sentido, se puede decir que las técnicas son particulares y el método es general, por ende, dentro de un método pueden utilizarse diversas técnicas<sup>19</sup>.

Por su parte, Daniel Acosta Esparza comenta que:

El concepto de metodología podemos plantearlo a dos dimensiones: una dimensión general, y en este caso, metodología sería el estudio del método científico en general; mientras que su dimensión particular se referiría a la aplicación concreta del método en una investigación específica, en este caso, metodología sería el conjunto de métodos utilizados en la investigación: o sea, un método de investigación relacionado con un enfoque teórico concreto como podría ser el positivista, el weberiano, el marxista, etc. que denominaríamos métodos generales, al mismo tiempo y

---

<sup>19</sup> Rubio, M<sup>a</sup> José y Vargas, Jesús, *El análisis de la realidad en la intervención social. Métodos y técnicas de investigación*, 3<sup>a</sup> ed., España, Editorial CCS, 2004, p. 227.

coherentemente con el anterior se utilizaría un método específico para comprobar la hipótesis en cuestión [...]<sup>20</sup>

Asimismo, dicho autor contempla tres momentos en el proceso de investigación, estos son: el teórico-epistemológico, el metodológico y el técnico. Para ello realiza una diferenciación entre la epistemología, el método y las técnicas:

El primero es el estudio crítico de los principios de las hipótesis y de los resultados de las diversas ciencias, destinado a determinar su origen lógico, su valor y su alcance objetivo; el segundo es el camino por el cual se llega a un cierto resultado, aun cuando este camino no hubiera sido reflejado de antemano de una manera explícita o refleja: también podríamos visualizar el método como la manera de hacer una cosa, siguiendo ciertos principios y cierto orden para llegar a un resultado; las segundas las comprende como: un conjunto de procedimientos de un arte, de una ciencia, de un oficio, etc., que se ponen en práctica para obtener un resultado dado. Los métodos se componen por técnicas, que son el nivel más bajo de abstracción y por consiguiente están más cercanos a la realidad. En la investigación las técnicas podríamos clasificarlas: técnicas de recopilación de información y técnicas de análisis<sup>21</sup>.

Como se planteó en el párrafo que antecede, las técnicas son aquellas que permiten tener un contacto cercano con la realidad, y se ayudan de los instrumentos de recopilación de información, los cuales son los medios de que nos valemos para obtener la información necesaria.

Para los autores M<sup>a</sup> José y Jesús Vargas, los métodos principales en la producción de información dentro de los procesos concretos de investigación son: el cualitativo, el cuantitativo, el comparativo, el crítico-racional, el histórico, el etnográfico y el biográfico<sup>22</sup>.

El método cualitativo abarca el nivel de los discursos o significativo, echa mano de la entrevista; mientras que el método cuantitativo o distributivo mide los hechos sociales,

---

<sup>20</sup> Acosta Esparza, Daniel, *Teoría, metodología y técnicas en la investigación social*, México, Universidad Iberoamericana, Colección de Sociología abierta no.3, 1978 p. 64.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 61 y 62.

<sup>22</sup> Rubio, M<sup>a</sup> José y Vargas, Jesús, *op. cit.*, p. 234.

jurídicos, etc., para lo cual se vale de los números y del recuento de frecuencias (cálculos algebraicos)<sup>23</sup>, y para ello utiliza la 'encuesta'. Ésta se caracteriza por la recopilación de testimonios, orales o escritos, provocados y dirigidos con el propósito de averiguar hechos, opiniones o actitudes. En la encuesta, la selección y la crítica de los datos y sus fuentes debe sujetarse al mismo rigor que caracteriza, en la investigación documental, a la valoración de los textos. La encuesta pertenece a la categoría de la observación controlada<sup>24</sup>.

Para el Diccionario de la Real Academia Española, su definición es la siguiente<sup>25</sup>:

**Encuesta.** (Del fr. *enquête*). f. Averiguación o pesquisa. II 2. Conjunto de preguntas tipificadas dirigidas a una muestra representativa, para averiguar estados de opinión o diversas cuestiones de hecho.

**Entrevistar.** tr. Mantener una conversación con una o varias personas acerca de ciertos extremos, para informar al público de sus respuestas. II 2. prnl. Tener una conversación con una o varias personas para un fin determinado.

Sin importar cuál sea la metodología que se elija, en cualquier investigación jurídica, el primer requisito para emprender una investigación científica será contar con 'interés por conocer' lo que ocurre en el mundo, dicho interés nos conducirá a buscar y obtener un saber o saberes que puedan explicar primero, comprender después, y permitan de ser posible, actuar en consecuencia<sup>26</sup>.

La descripción anterior, tiene como finalidad indicarle al lector que, en nuestra investigación, decidimos utilizar el método cualitativo y por ende, su técnica por excelencia: la entrevista, por ser aquella que "se materializa en un contacto interpersonal

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 239.

<sup>24</sup> Garza Mercado, Ario, *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*, 6ª ed. (6ª reimp.), México, El Colegio de México, 2006, p. 217.

<sup>25</sup> Diccionario de la lengua española, 22 ed., España, Espasa, Real Academia Española 2001, Tomo I (a/g), pp. 710, 906 y 935.

<sup>26</sup> Enríquez Rubio Hernández, Herlinda y Hernández Cuevas, José Maximiliano, *Consideraciones epistémico-metodológicas sobre la investigación de la realidad jurídico-social*, México, UNACH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 34 y 35.

que tiene por objeto el acopio de testimonios orales”<sup>27</sup> a través de preguntas abiertas, cuyas respuestas generalmente son amplias, características que la convierten en la técnica adecuada para recabar las diversas experiencias de las personas trabajadoras del objeto de estudio. No obstante, en el sondeo que realizamos, la implementación de la encuesta fue fructífera para localizar a aquellas personas que habían sufrido algún acto de hostigamiento laboral.

Este instrumento, a manera de pesquisa inicial, realizado en el primer trimestre de 2019, nos permitió localizar aquellos casos en los que era factible aplicar entrevistas a profundidad en un segundo momento; esto, por haber manifestado ser víctimas de *mobbing*, *burnout* y/o acoso sexual, y así poder registrar aquella evidencia que nos permitiera llegar a la comprobación de la hipótesis. El instrumento señalado, constó de 12 apartados, con un total de 159 preguntas<sup>28</sup>, todas ellas dirigidas a obtener la perspectiva de las y los trabajadores de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en relación con las condiciones laborales que habían vivido.

### **1.1.3. Segundo instrumento (entrevista a profundidad).**

Después de localizar a aquellas personas que podrían ubicarse bajo el supuesto de nuestra hipótesis de investigación, procedimos a la entrevista a profundidad con aquellas personas que aseveraron haber sido víctimas de alguna de las conductas mencionadas. Este segundo instrumento se constituyó con cinco preguntas<sup>29</sup> abiertas, las cuales fueron construidas de la misma manera, atendiendo a la última matriz de diez derechos.

Como ya lo hemos expuesto, la construcción de las preguntas de ambos instrumentos no fue aleatoria ni azarosa, fue debidamente construida teniendo como

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 226.

<sup>28</sup> Véase Anexo 1

<sup>29</sup> Consúltese el Anexo 2.

base la sistematización de los 53 derechos humanos. En los apartados subsecuentes se abordará el resultado obtenido a partir de la aplicación de dichas técnicas de investigación.

#### **1.1.3.a Entrevista a la y los ex presidentes de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.**

Sumado a lo anterior, consideramos oportuno entrevistar a las personas que fungieron como presidentes del Organismo en estudio, para poder recabar de primera mano su visión como *Ombudsman* de los derechos de las y los trabajadores de la institución, además de poder comprender su historia y evolución, así como los avances que cada una de ellas impulsó en beneficio de sus trabajadoras y trabajadores. La elaboración de las preguntas<sup>30</sup> que se construyeron para estas entrevistas se obtuvieron de la misma manera, es decir, a través de la observación de las matrices descritas supra.

#### **1.1.3.b Entrevista a personal del Parlamento del Ombudsman (*Justitieombudsmannen (JO)*, también nombrado *Riksdagens Ombudsmän*) en Suecia y el Defensor del Pueblo, en España.**

Esta fase de la investigación se nutrió con las visiones que obtuvimos en las dos sedes del Ombudsman: el Parlamento del Ombudsman (*Justitieombudsmannen*) y el Defensor del Pueblo, tanto en Estocolmo, Suecia como en Madrid, España, respectivamente; lugares en los que se nos autorizó entrevistarnos con personal adscrito a dichos organismos, así como con los titulares a cargo del funcionamiento de las mencionadas instituciones.

#### **1.1.3.c Entrevista a personal del Procurador del Común de Castilla y León.**

Como complemento a las entrevistas realizadas en la sede del Defensor del Pueblo en Madrid, nos fue permitido comparecer en las instalaciones del Procurador del Común de Castilla y León, en la ciudad de León. En esta sede logramos entrevistarnos con su titular y con el personal que lo conforma. Posteriormente, disfrutamos de una de las visitas realizadas por personal de este organismo a la provincia de Salamanca (ciudad donde

---

<sup>30</sup> Remítase al Anexo 3.

se fundó en 1218, por Alfonso IX de León, la primera universidad española, la Universidad de Salamanca que llegó a tener entre sus catedráticos a Francisco de Vitoria<sup>31</sup>, precursor de los ahora llamados derechos humanos) ocasión en la que fuimos testigos del vivo funcionamiento de la institución, es decir, observamos cómo una de sus investigadoras atendía a la población, brindaba orientación y recababa sus quejas.

Lo expuesto, se logró gracias a la tarea de investigación que realizamos en esos países, la cual tuvo como objetivo allegarnos de información de primera mano sobre la dinámica que impera en esas oficinas, escuchar los testimonios de algunas personas que trabajan en ellas, así como sus experiencias como empleadas de dichos organismos, conocer su cultura y las soluciones que han adoptado para los escenarios abordados en el presente documento. Los resultados hasta aquí mostrados no se habrían obtenido únicamente con la consulta de bibliografía.

#### **I.1.3.d Entrevista a personal del Ombudsman contra la discriminación (*Diskrimineringsombudsmannen*) y de la Universidad de Lund, en Suecia.**

Asimismo, logramos concretar una entrevista<sup>32</sup> con personal (*Head of Development and Deputy Ombudsman*) del Ombudsman contra la discriminación, en inglés '*The Equality Ombudsman*' y en sueco *Diskrimineringsombudsmannen* (DO), así como con algunas y algunos profesores de la Universidad de Lund, por ser ésta donde se llevó a cabo la estancia de investigación y, para optimizar los recursos, decidimos recabar su testimonio.<sup>33</sup>

Las preguntas que fueron empleadas para las entrevistas en el extranjero, tuvieron como base las utilizadas en la Ciudad de México; sin embargo, se hicieron algunas adecuaciones para que fueran acordes al contexto español y sueco. A este instrumento se le agregó un "consentimiento informado", por así haberlo solicitado la autoridad sueca.

---

<sup>31</sup> Nació en 1485 en Burgos, España y falleció en 1546. Fundó la famosa Escuela de Salamanca, a la que pertenecieron influyentes juristas, considerado el padre del derecho internacional moderno y el principal defensor de los derechos humanos de las personas indias de América.

<sup>32</sup> Consúltase el Anexo 4.

<sup>33</sup> Remítase al Anexo 5.

Más adelante explicaremos las vicisitudes a las que nos enfrentamos en ambos países (España y Suecia), para llevar a cabo nuestra investigación de campo.

## **2. Método sistemático jurídico**

Aunado al método cualitativo, consideramos el sistemático jurídico al analizar la normatividad de la institución en estudio, así como aquella relacionada con el respeto a los derechos humanos de la muestra estudiada; lo anterior a efecto de localizar las incompatibilidades con la validez del derecho desde la óptica del Paradigma Positivo Contemporáneo Subordinado a Constituciones Rígidas, como lo hemos descrito en los acápites que anteceden.

## **3. Método etnográfico.**

Asimismo, mediante el método etnográfico, pudimos realizar la observación participante directamente en la sede de la Comisión y de manera general en las instituciones internacionales; con esta técnica de investigación verificamos lo obtenido en las entrevistas a profundidad, así como el cotejo del cumplimiento de la legislación que rige el actuar de las autoridades del organismo objeto de estudio.

## **Resumen.**

A manera de resumen, a continuación se describen las actividades que se llevaron con base en los métodos citados y sus técnicas de investigación:

- Observación in situ, dentro de los organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos; en México, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; en España, el Defensor del Pueblo central y el Procurador del Común de Castilla y León y, en Suecia, la oficina del Parlamento del Ombudsman.
- Consulta de los informes de gestión de las cuatro administraciones que estuvieron a cargo de la Comisión de Derechos Humanos capitalina desde 1993 hasta 2018, ya que a través de éstos pudimos obtener cifras respecto al número de quejas

admitidas, investigadas y concluidas, así como aquéllas que hasta 2020 continuaban en trámite y que son consideradas como rezago.

- Análisis de solicitudes de información pública para obtener datos respecto al número de licencias médicas que las personas que trabajaron y/o trabajan en las áreas de Garantía y Defensa han gozado por cuestiones de salud, académicas y/o por necesidades personales; así como datos de las encuestas de clima laboral y normatividad que rige la actuación de los servidores públicos para el manejo y prevención de las prácticas no favorables, como lo son el hostigamiento laboral (mobbing), acoso sexual y burnout.
- Entrevistas estructuradas con las personas que han sufrido alguna transgresión a sus derechos humanos por parte de las autoridades de la Comisión. Aplicación de entrevistas a personas que manifestaron haber sido víctimas de acoso laboral y/o haber padecido algún tipo de agresión por parte de alguna autoridad de la Comisión.
- Entrevistas a cuatro<sup>34</sup> de las cinco personas que se han desempeñado como Ombudsman en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, al Procurador del Común de Castilla y León, así como a servidores públicos del Defensor del Pueblo en España y del Parlamento del Ombudsman en Suecia.
- Entrevistas a personal del Ombudsman contra la discriminación y de la Universidad de Lund, en Suecia.

---

<sup>34</sup> Dr. Luis de la Barrera Solórzano (1993-2001), Dr. Emilio Álvarez Icaza (2001-2009), Dr. Luis González Placencia (2009-2013) y Dra. Perla Gómez Gallardo (2013-2017).

## **CAPÍTULO 1. Antecedentes de la defensa cívica y derechos humanos**

En el presente capítulo el lector encontrará las razones por las cuales decidimos elegir como objeto de estudio a la oficina del ombudsperson de la Ciudad de México y no a alguna otra dentro de sus 31 homólogas que existen en toda la república mexicana, su naturaleza, los antecedentes históricos más relevantes en el mundo. De manera especial, nos detuvimos en el modelo instaurado en Suecia, el Parlamento del Ombudsman, por ser éste el primero en su especie en el mundo, y en España, el Defensor del Pueblo, por la íntima relación que guarda con la historia de México.

Posteriormente, mencionamos los antecedentes más importantes en nuestro país, dentro de los que encontramos la primera comisión de derechos humanos en su tipo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para terminar con la estructura y funcionamiento de nuestro objeto de estudio, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Una vez que arribamos a esta institución realizamos un recorrido por su historia, organigrama, los actores sociales que interactúan dentro de las Áreas de Garantía y Defensa, normatividad laboral y su procedimiento de investigación de quejas. Dentro de la parte histórica, decidimos describirla con apoyo de los testimonios vertidos por sus ex presidentes desde 1993 hasta 2018. Esto sirvió para entender cuál es el desempeño de las personas defensoras de derechos humanos, su significado y las condiciones laborales de las y los servidores públicos de las **Áreas de Garantía y Defensa** de dicha Comisión.

Finalmente, rematamos con un análisis de los dos modelos contemplados en este estudio, el sueco *Justitieombudsmannen* (JO) y español (Defensor del Pueblo) con relación al mexicano.

### **1.2. La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.**

Para poder comprender el propósito que llevó a realizar una investigación sobre las condiciones laborales de las personas que prestan sus servicios en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, tuvimos que partir de la comprobación de la hipótesis que rigió nuestra investigación.

El presente capítulo abona a la comprobación de tal hipótesis al adentrarse en distinguir cuáles son las condiciones laborales que son susceptibles de ser transgredidas y, en consecuencia, afectar el correcto desempeño de las y los trabajadores de la Comisión; no obstante, para tener un contexto amplio del papel que tiene un organismo constitucional autónomo dedicado a la defensa de los derechos humanos, es imperante explicar brevemente de dónde surge, cuáles son las funciones que desempeña en la sociedad mexicana, las personas que la operan, la persona encargada de dirigir tan importante organismo, así como contrastar en el mundo real la congruencia que existe entre la legislación que regula su actuación y lo que se vive día a día en su interior.

Para ello, llevamos a cabo una investigación de campo *in situ*, en la Ciudad de México, dentro de las instalaciones de la citada Comisión, y posteriormente realizamos un análisis de sus símiles en Suecia y España, organismos que por su influencia y relación con la figura del *Ombudsman* fueron modelos para la creación y desarrollo de las actividades de las comisiones de derechos humanos en México. Iniciar con el desarrollo de la figura del *Ombudsman* permitió tener un marco de referencia con el cual contrastar el modelo que se ha desarrollado en la Ciudad de México, para después evidenciar las violaciones que se presentan en el seno mismo de la Comisión y son cometidas por las autoridades que tienen asignada la función de defender derechos humanos y que transgreden el principal objetivo del *Ombudsman*, combatir los actos y omisiones que a su vez repercuten en violaciones a los derechos humanos.

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, antes del Distrito Federal, ha sido desde 1993 piedra clave en la protección y garantía de los derechos humanos de las personas que transitan y habitan la Ciudad de México.

Un organismo comprometido con la defensa de los derechos humanos de las y los ciudadanos ha pasado a ser un apoyo para los habitantes de la capital ante las constantes violaciones en que han incurrido agentes estatales.

La aceptación de este tipo de institución por parte de la sociedad mexicana radica en diversos factores, entre los que podemos destacar: la facilidad con la que cualquier persona puede acceder a los servicios que otorgan, la atención que las y los servidores

públicos proporcionan a las personas usuarias sin importar su clase social, lugar de nacimiento o cualquier otra característica que en otras instituciones de gobierno es motivo de discriminación y/o obstáculo para acceder a cualquier servicio; asimismo, el incremento en el conocimiento de los derechos humanos por parte de los y las habitantes de la Ciudad de México ha ayudado a la permanencia y expansión de las facultades y atribuciones de este organismo constitucional autónomo; junto con ello, las interminables violaciones cometidas por parte de las autoridades de la Ciudad de México, han servido de combustible para su empoderamiento y acreditación. Debido a su naturaleza y materia a la que se dedica este organismo, resulta interesante conocer si en su interior, en el mundo fáctico de las relaciones laborales entre su personal, la misma política de prevención, promoción, garantía y respeto de los derechos humanos establecida en la Constitución Política de los Estados Mexicanos y demás normatividad en materia de derechos humanos es observada por las y los servidores públicos que allí prestan su servicio, en cualesquiera de sus niveles jerárquicos.

A continuación abordaremos su historia, constitución, funcionamiento y organización.

Derivado de la reforma que experimentó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 29 de enero de 2016, en el Diario Oficial de la Federación se publicó “el Decreto por el que se Declaran Reformadas y Derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México. Que de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México es la Entidad Federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos [...]”, a raíz de dicha modificación el 15 de septiembre de 2016 el Constituyente de la Ciudad de México expidió la Constitución Política de la Ciudad de México, en vigor desde el 5 de febrero de 2017, en la que presenta en sus artículo 46 y 48 a la Comisión de Derechos Humanos de esa misma entidad como organismo constitucional autónomo.

Como consecuencia de esas modificaciones legislativas se derogó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para dar origen a la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta

Oficial de la Ciudad de México el 12 de julio de 2019, vigente al día siguiente de su publicación. En tanto que el 23 de octubre de 2019, a través del Acuerdo A/13/2019 del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se publicó el Reglamento Interno de dicho organismo autónomo, derogando así el antiguo Reglamento en el que se desagregaban los Programas en los que se constituía la multicitada Comisión. Actualmente, el artículo 41 del Reglamento Interno nombra “Áreas de Garantía y Defensa”, a aquellas involucradas en la investigación y tramitación de los expedientes de queja, siendo éstas la Dirección General de Quejas y Atención Integral, las Visitadurías Generales y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento.

¿Por qué resulta relevante analizar las condiciones laborales que subsisten al interior de la oficina del *Ombudsman* en México, una figura jurídica cuyo origen se remonta a 210 años de existencia, cuyas funciones exclusivas son la promoción, protección, garantía, defensa, vigilancia, estudio, investigación, educación y difusión de los derechos humanos<sup>35</sup>; facultades que ayudan a prevenir, corregir, detener y/o evitar prácticas no favorables que se traducen en violaciones a los derechos humanos de las y los ciudadanos de un Estado por parte de las administraciones?

Las respuestas a ésta, son vastas. A continuación, se plasmarán aquellas que hacen sentido a la presente investigación.

La primera de ellas es que resulta irónico que una institución cuya esencia es la de poner un coto a los abusos de poder cometidos por representantes estatales, que redundan en violaciones a derechos humanos, tenga entre sus propias autoridades a transgresores de los derechos humanos de las personas que laboran en su interior; ha de hacerse notar, además, que es una figura que ha logrado subsistir más de dos siglos en la historia de la humanidad, que ha traspasado fronteras y no solo se ha mantenido en el país que le dio origen, Suecia, sino que ha sido adoptada en muy diversos países de Europa y América Latina con sus respectivas variaciones.

---

<sup>35</sup> De conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

La segunda, porque a pesar de haber nacido en Suecia, es una figura que ha sido desarrollada y potencializada por los organismos públicos autónomos defensores de derechos humanos al interior de la República mexicana; con su intervención, se han logrado reparaciones importantes a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, lo mismo que modificaciones sustantivas al interior de las dependencias gubernamentales, lo que se traduce en un mejor trato a la ciudadanía, menos actos de discriminación, procesos administrativos más apegados al principio de legalidad, entre otros.

Como tercera respuesta, tenemos que su actual existencia permite aseverar que durante 210 años los abusos en el poder público por parte de las autoridades no han cesado, por lo cual resultará pertinente saber si su existencia ha impactado en las condiciones laborales a que están sujetos las y los servidores públicos de la Comisión, si dentro de este organismo existen violaciones a los derechos humanos de las y los empleados de éste, así como si su existencia funciona como un coto a los abusos de poder no sólo de las autoridades de la Ciudad de México, sino también en su dinámica interna, con sus propias autoridades, o bien, si a pesar de ser un ente destinado a la defensa, protección, promoción de los derechos humanos no ha logrado en su interior ser congruente con su fin último, que es el de velar por los derechos humanos de todas las personas, incluidas sus empleadas.

Y por último y no menos trascendente, si la figura del *Ombudsman* surgió para poder velar por los derechos de las personas más débiles y desvalidas, frente al poderío del monarca, presidente y similares; entonces podría darse por cierto que dicha institución no podría de alguna manera violentar los derechos humanos de ninguna persona, de lo contrario se estaría desvirtuando su íntima naturaleza.

A continuación, como ya quedó asentado, en este capítulo se desarrolla la naturaleza del *Ombudsman* como lo conocemos actualmente; pero para ello será necesario remontarnos a los antecedentes y demás figuras que abonaron en su constitución para lograr lo que hoy en día es. Para ello, recordaremos su origen, las funciones que tiene, su constitución y demás datos relevantes que abonen para la mejor comprensión de la presente investigación.

Existen varias y varios investigadores y docentes que han escrito sobre la figura jurídica del *Ombudsman*; de ellos se tomarán datos históricos, la evolución que ha presentado desde su origen, así como la influencia que ha tenido en nuestro país, ello para poder comprender cuál es su naturaleza y si a la fecha las autoridades que se encargan de su funcionamiento trabajan de acuerdo con las reglas y objetivos de ésta y a los principios para los que fue creada. Dicha información mostrará brevemente cuáles son los antecedentes que existen en el mundo y en México.

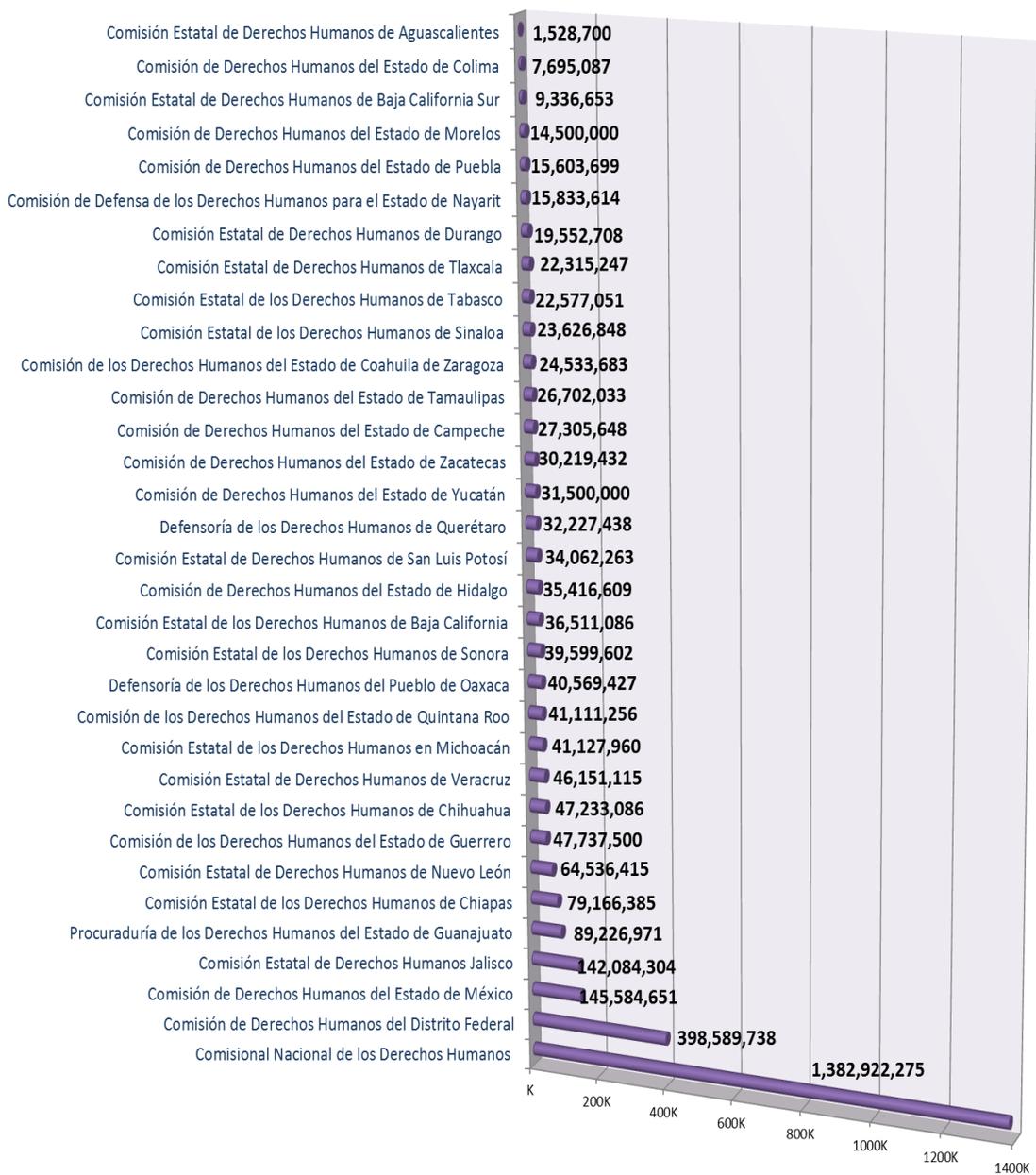
### **Justificación**

Se ha elegido analizar a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México por ser la comisión estatal de, entre las 32 comisiones, con el presupuesto más alto asignado para su funcionamiento y, segundo, por el número de población a la que atiende. Aunado al conocimiento *in situ* de la misma Institución, es decir, la observación participante que establece el método etnográfico por parte de la autora por un periodo amplio, el cual facilitó de cierta manera la obtención de evidencia, es decir, de testimonios sobre la experiencia que han vivido varias personas trabajadoras al prestar sus servicios en el *ombudsman* capitalino.

Para realizar este análisis, se han seleccionado los datos proporcionados por la página del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con motivo del proyecto denominado: “Recopilación de información de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en México, 2015”, el cual contempló una cobertura anual de 2014. Se decidió utilizar esta información en virtud de que sistematiza datos sobre recursos humanos y sus actividades de protección, defensa, promoción y difusión de los Derechos Humanos y actividades de vinculación.

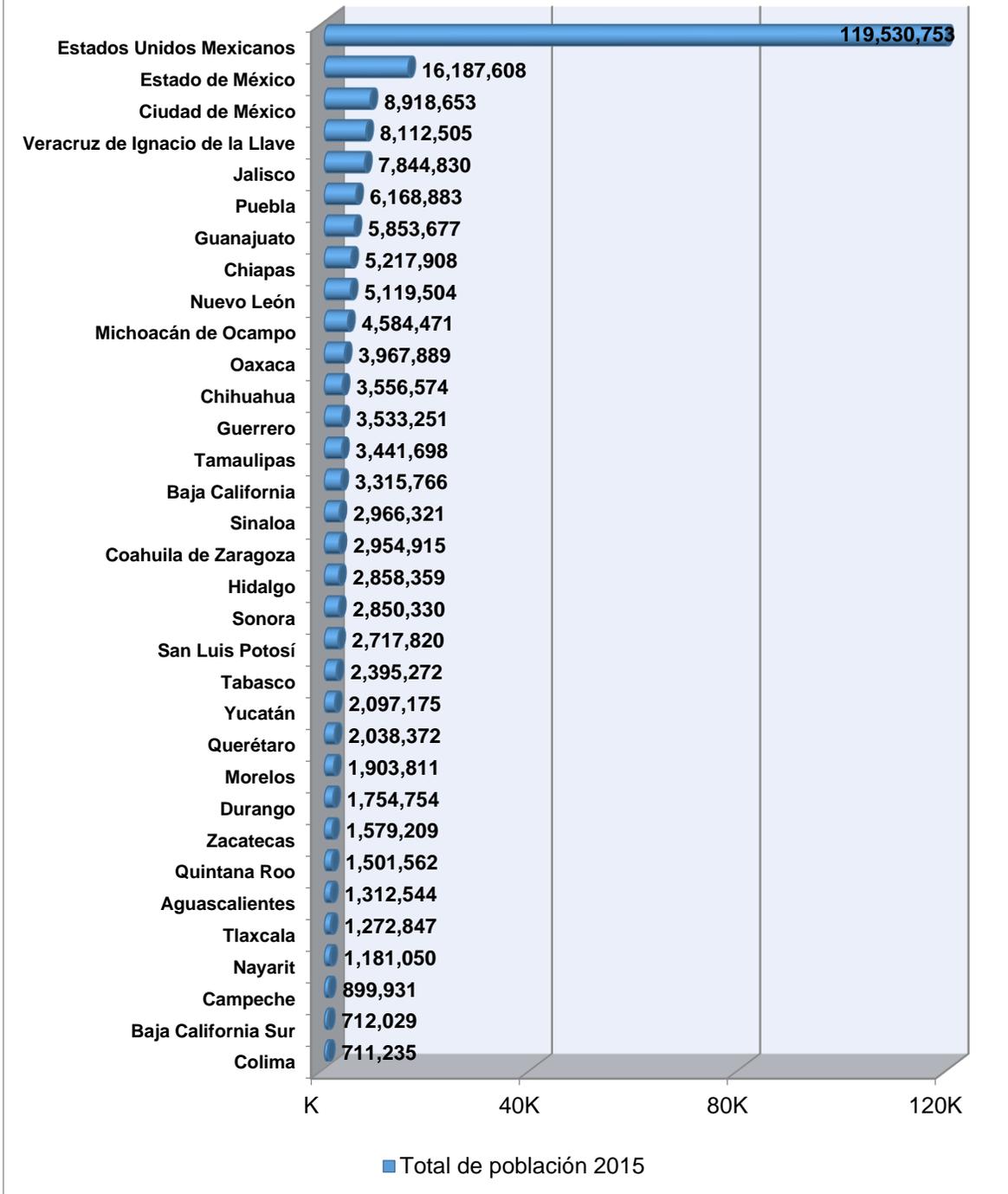
A continuación se presentan tres gráficas: la primera contiene los datos del presupuesto asignado a los organismos constitucionales autónomos, la segunda corresponde a la población que fue censada en 2015 en toda la República mexicana y la tercera es una gráfica que conjunta ambos valores, permitiendo mostrar la relación presupuesto-población.

### Presupuesto ejercido por los organismo públicos autónomos por entidad federativa 2015



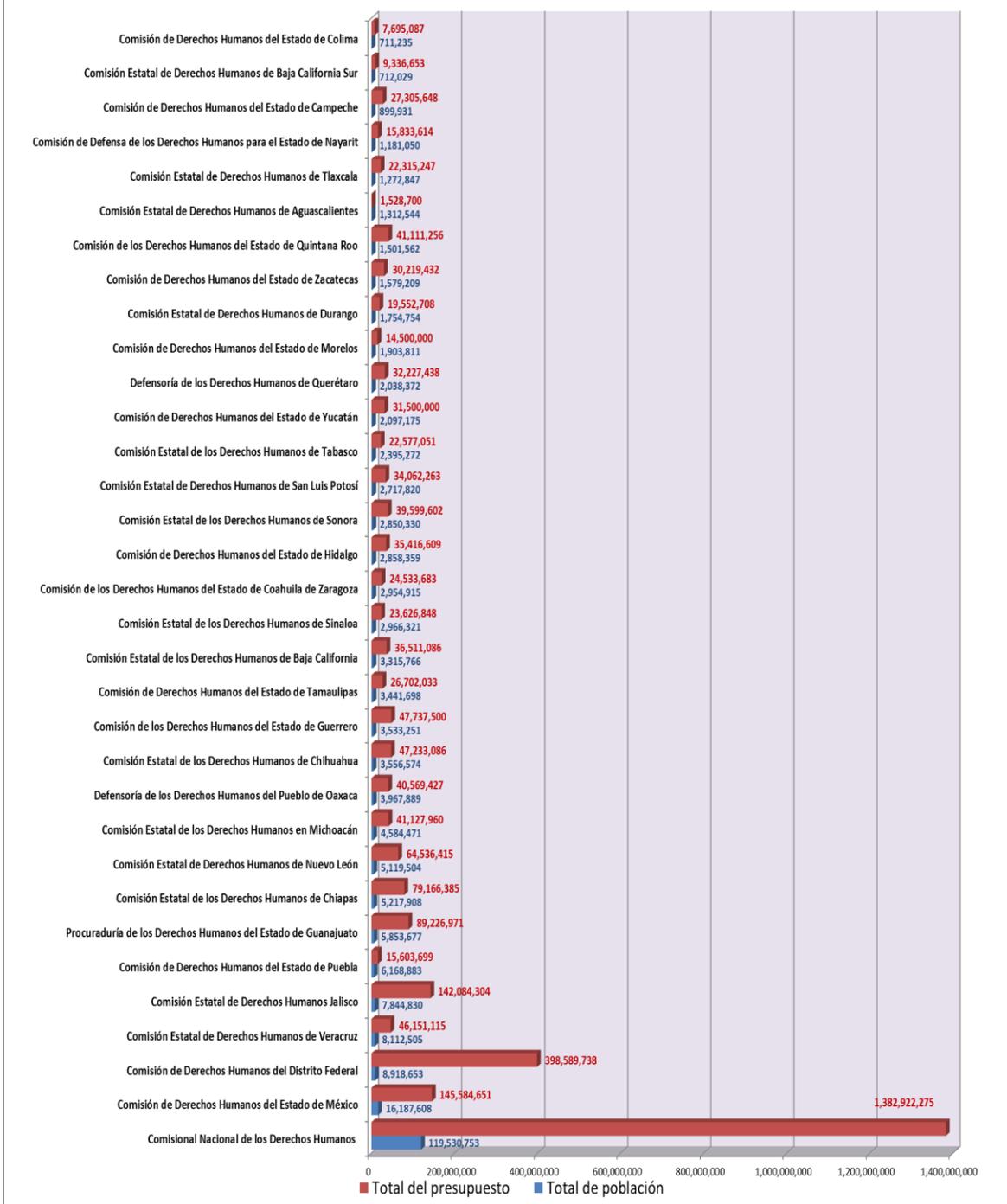
Gráfica 1. *Elaborada por la autora.* Presupuesto ejercido por los organismos públicos autónomos por entidad federativa.

### Total de población en los Estados Unidos Mexicanos por entidad federativa 2015



Gráfica 2. Elaborada por la autora. Población por entidad federativa en 2015.

**Presupuesto ejercido por Organismos Públicos Autónomos  
vs número de habitantes por entidad federativa  
2015**



Gráfica 3. Elaborada por la autora. Presupuesto-población en 2015.

Como se puede observar en las gráficas que anteceden, los datos que fueron analizados son del año 2015 debido a que eran las cifras más actualizadas y que se encontraban disponibles en la plataforma del INEGI en 2017<sup>36</sup>.

La información que se extrajo de la plataforma del INEGI, como ya se mencionó en los acápites que preceden, fue: el número de habitantes por Estado de la República mexicana y el monto del presupuesto asignado a cada una de las 32 comisiones estatales que conforman el territorial nacional por parte de los congresos de cada entidad federativa. La revisión de tales cifras nos dio la posibilidad de determinar cuál de todas las comisiones estatales tendría que ser tomada en cuenta para realizar la investigación de campo del documento en estudio; los resultados de ello serán analizados en capítulos posteriores.

De dicha información, se han extraído los datos de los estados de la República mexicana que se encuentran dentro de los diez primeros lugares con mayor número de población censada en 2015, así como las diez comisiones estatales que reciben la mayor cantidad de presupuesto de entre las 32 comisiones estatales.

<sup>36</sup> Para 2021, las nuevas cifras del censo realizado en 2020 a la población en general en México arrojaron las siguientes cifras:



A continuación, se muestran los datos citados:

Tabla de confronta de población vs presupuesto (con datos de 2014)					
#	Estado	Población	#	Comisiones de Derechos Humanos	Presupuesto
	México	119 530 753		Comisión Nacional (CNDH)	\$1 382 922 275
1	Estado de México	16 187 608	1	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	\$ 398 589 738
2	Ciudad de México	8 918 653	2	Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (antes Distrito Federal)	\$ 145 584 651
3	Veracruz	8 112 505	3	Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco	\$ 142 084 304
4	Jalisco	7 844 830	4	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	\$ 89 226 971
5	Puebla	6 168 883	5	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas	\$ 79 166 385
6	Guanajuato	5 853 677	6	Comisión Estatal de Derechos Humanos Nuevo León	\$ 64 536 415
7	Chiapas	5 217 908	7	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	\$ 47 737 500
8	Nuevo León	5 119 504	8	Comisión de los Derechos Humanos de Chihuahua	\$ 47 233 086
9	Michoacán	4 584 471	9	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	\$ 46 151 115
10	Oaxaca	3 967 889	10	Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Michoacán	\$ 41 127 960

Fuente: *Elaboración propia*, con datos obtenidos de la página del INEGI.

De la información que obra en la tabla se puede advertir que:

- ❖ En la mayoría de los casos pareciera que existe una relación entre la población y la cuantía de recursos económicos asignados a cada comisión estatal, y en otros se puede pensar que no hay justificación para determinar dicha relación de correspondencia, ya que hay Estados con un porcentaje mayor de población y un porcentaje bajo de presupuesto asignado, muy distinto a lo que otras comisiones estatales reciben por el mismo número de población.

- ❖ En ese sentido encontramos que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México ocupa el primer lugar de las comisiones estatales en cuanto al monto del presupuesto, ocupando la Ciudad de México, como entidad, el segundo puesto en lo referente a número de habitantes. Por su parte, la Comisión del Estado de México se encuentra en el segundo lugar por el presupuesto asignado y en el primero por el tamaño de su población.
- ❖ En el caso de Jalisco, éste se ubica en el tercer lugar del presupuesto y en el cuarto, respecto del parámetro población.
- ❖ La comisión del Estado de Guanajuato se encuentra en el cuarto sitio del presupuesto, mientras que en volumen de población se localiza en el sexto puesto. Es decir, que sólo se desfasó dos lugares, al igual que las comisiones de Chiapas y Nuevo León. La primera está ubicada en la quinta posición del presupuesto pero en el séptimo en el cuadro de población; en tanto que Nuevo León ocupa el séptimo lugar en presupuesto y el octavo en población.
- ❖ La comisión de Guerrero, de estar en el octavo lugar en el presupuesto, se posiciona en el duodécimo sitio del cuadro de población; es decir, se encuentra desfasado por cinco lugares con relación al porcentaje de población total.
- ❖ A su vez, Chihuahua se posiciona en el octavo puesto del presupuesto y en el undécimo por lo que corresponde al monto de la población que fue censada por el INEGI en el ejercicio de 2015.
- ❖ Llama la atención que en el caso de Veracruz, que se encuentra en el tercer lugar de los estados con mayor población, en cuestión de presupuesto está situado en el lugar número nueve.
- ❖ En el caso de Michoacán, ubicado en la décima posición del presupuesto, en los datos del número de población censada, se encuentra en el lugar noveno.
- ❖ Es sobresaliente el caso del Estado de Puebla, entidad posicionada en el quinto lugar en el rubro de población y en el veintiocho del presupuesto.
- ❖ Y, finalmente, Oaxaca ubicado en la posición décima de población, está en el duodécimo lugar del presupuesto.

Es decir, no queda clara cuál sería la justificación para definir las asignaciones de presupuesto *versus* población; puede suponerse creerse que en su mayoría estos datos

guardan una relación de correspondencia, ya que las comisiones que cuentan con aproximadamente el mismo tamaño de población se les otorga un presupuesto similar, con un desfase de dos o tres lugares; pero en otros no llega a explicarse bajo esa lógica. Por ello, fue necesario analizar cuántas quejas se recibieron en ese mismo periodo, en los organismos públicos de derechos humanos por entidad federativa. A continuación, se presenta una tabla con dichos datos, la cual fue obtenida de la misma plataforma del INEGI, en el rubro: “Recopilación de Información de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en México, 2015. Tabulados básicos<sup>37</sup>”.

Quejas recibidas en los organismos públicos de derechos humanos por entidad federativa según clasificación al momento de su recepción. (El tipo de clasificación de la queja se refiere al cause que siguió la queja al momento de su presentación ante el organismo, y del periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014 <sup>38</sup> )				
Número de posición	Entidad federativa	Total	Procedió abrir Expediente de Queja	No procedió la apertura de expediente
	<b>Total</b>	<b>197 512</b>	<b>61 442</b>	<b>129 377</b>
1	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	34 194	8 183	26 002
2	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	31 168	9 192	21 976
3	Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco	21 577	12 069	9 508
4	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	11 512	235	10 835
5	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California	10 956	1 755	3 607

<sup>37</sup> Cfr.<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/seguridad/dh/> “Nota: la información presentada corresponde a las quejas registradas por los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, ya sea que las hayan recibido presencialmente, a través de los formatos utilizados por la Comisión, por vía telefónica, fax, correo electrónico o por cualquiera de los medios considerados por cada organismo”. [Consultado el 19 de noviembre de 2018]

<sup>38</sup>*Ibidem* p. 28.

<b>6</b>	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	9 563	2 145	7 370
<b>7</b>	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas	7 512	1 230	6 282
<b>8</b>	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo	7 081	1 191	5 890
<b>9</b>	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	6 985	435	6 535
<b>10</b>	Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Michoacán	5 883	3 128	2 755
<b>11</b>	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	5 264	1 749	3 173
<b>12</b>	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa	5 064	584	4 316
<b>13</b>	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sonora	4 976	1 812	3 164
<b>14</b>	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas	4 691	671	4 020
<b>15</b>	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	4 498	973	3 525
<b>16</b>	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos	4 356	1 203	3 153
<b>17</b>	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua	3 758	1 728	2 030
<b>18</b>	Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca	2 738	2 546	192
<b>19</b>	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala	2 396	385	2 011
<b>20</b>	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Querétaro	1 844	508	1 336
<b>21</b>	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco	1 671	1 671	0
<b>22</b>	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza	1 526	1 346	180
<b>23</b>	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	1 490	1 490	0
<b>24</b>	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur	1 206	383	785
<b>25</b>	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima	1 159	1 017	142

26	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	1 128	689	398
27	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas	1 066	1 066	0
28	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango	749	749	0
29	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León	432	294	138
30	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes	395	395	0
31	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán	364	310	54
32	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche	310	310	0

Fuente: Datos obtenidos de la plataforma del INEGI. Véase nota 28.

Enseguida, se presenta la “Tabla de confronta de población vs presupuesto (con datos de 2014)”, más los datos obtenidos de la relación de “Quejas recibidas en los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) por entidad federativa según clasificación al momento de su recepción”, correspondientes a los mismos diez primeros organismos constitucionales autónomos de derechos humanos para poder hallar alguna relación con la asignación de presupuesto y demás indicadores.

Tabla de confronta de población vs presupuesto y quejas recibidas en los OPDH (con datos de 2014)						
#	Estado	Población	#	Comisiones de Derechos Humanos	Presupuesto	Quejas recibidas en total en los OPDH
	México	119 530 753		Comisión Nacional (CNDH)	\$1 382 922 275	
1	Estado de México	16 187 608	1	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	\$ 398 589 738	34 194 (número de posición <sup>39</sup> )

<sup>39</sup> Este número de posición se refiere al establecido en la tabla de “Quejas recibidas en los organismos públicos de derechos humanos por entidad federativa según clasificación al momento de su recepción”.

2	Ciudad de México	8 918 653	2	Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México	\$ 145 584 651	31 168 (número de posición 2)
3	Veracruz	8 112 505	3	Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco	\$ 142 084 304	21 577 (número de posición 3)
4	Jalisco	7 844 830	4	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	\$ 89 226 971	1 128 (número de posición 26)
5	Puebla	6 168 883	5	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas	\$ 79 166 385	1 066 (número de posición 27)
6	Guanajuato	5 853 677	6	Comisión Estatal de Derechos Humanos Nuevo León	\$ 64 536 415	432 (número de posición 29)
7	Chiapas	5 217 908	7	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	\$ 47 737 500	4 498 (número de posición 15)
8	Nuevo León	5 119 504	8	Comisión de los Derechos Humanos de Chihuahua	\$ 47 233 086	3 758 (número de posición 17)
9	Michoacán	4 584 471	9	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	\$ 46 151 115	11 512 (número de posición 4)
10	Oaxaca	3 967 889	10	Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Michoacán	\$ 41 127 960	5 883 (número de posición 10)

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la página del INEGI.

De la confronta de los datos que anteceden, se puede advertir que no siempre hay una relación en la asignación de presupuesto, con respecto al tamaño de población y el número de quejas recibidas por el organismo público de derechos humanos; por ejemplo, Veracruz se encuentra en el tercer lugar de los estados con mayor población, mientras que en la asignación de presupuesto está en el noveno, y en cuanto al número de mayor recepción de quejas se encuentra en el cuarto lugar.

Respecto a Guanajuato, Chiapas y Nuevo León, ubicados en el cuarto, quinto y sexto lugar, respectivamente, del presupuesto asignado a las comisiones estatales, en relación a la recepción de quejas ocuparon los lugares 26, 27 y 29 conforme al orden en

que se citan estas entidades. En el caso de los tres estados que encabezan la lista, la relación prácticamente no difiere una de la otra como en los casos expuestos.

El análisis que guardan estos datos son relevantes ya que en este documento se pretende demostrar si el presupuesto o el incremento exponencial de la población son factores que inciden en la correcta defensa de los derechos humanos de la población; en el caso particular de la Ciudad de México, ya que puede existir la aseveración de que a raíz de que no hay recursos económicos suficientes, las personas que trabajan por la defensa de los derechos humanos de los y las habitantes de la Ciudad de México no se dan abasto, lo que, aunado a la carga de trabajo, puede ser una causa de rezago en las investigaciones de violaciones a derechos humanos. Es por ello que resulta necesario tomar en consideración dichos indicadores.

En ese orden de ideas, es de resaltar que los indicadores tomados en cuenta en este documento no son suficientes para poder determinar que la asignación de presupuesto es acorde al total de población por estado y a la presentación de quejas; sin embargo, dicho análisis no forma parte de la presente investigación; si se quisiera ahondar en este rubro se sugiere el análisis de los otros indicadores incluidos en el reporte anual que estuvo a cargo del INEGI. Sin embargo, de manera global puede apreciarse una correlación entre el monto de los recursos asignados y el número de habitantes, siendo la Comisión de la Ciudad de México, después de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la segunda entidad con el mayor número de habitantes, siendo precedida por la del Estado de México, lugar que se refleja también en el presupuesto recibido.

Otra razón que influye en la selección de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, la encontramos en el estudio de campo realizado precisamente en ésta y no en alguna de las otras 31 comisiones. Fue en esta Comisión en la que se logró obtener el testimonio de algunas de las personas que prestaron sus servicios o continúan en funciones y que estuvieron de acuerdo en compartir su experiencia sobre cómo han sido y cómo son sus condiciones laborales dentro de la dependencia, aunado a la inmersión total de la autora. En cuanto a esto último, la autora tuvo la posibilidad de constatar directamente las bondades de la Institución, así como los diversos escenarios

en los que las autoridades de ésta transgredieron los derechos humanos de las personas trabajadoras; lo anterior, por un periodo de aproximadamente nueve años, tiempo en el que experimentó personalmente la atmósfera imperante en cuatro de las cinco administraciones y en cuatro de las cinco Visitadurías Generales. De tal suerte que, el haber tenido esta posibilidad, amplió el interés por llevar a cabo su observación, registro y estudio.

Por otra parte, hemos tomado como referente las oficinas del Defensor del Pueblo de España y del *Ombudsman* de Suecia, y en ambas se nos permitió realizar una visita e intercambiar visiones e interrogantes con su personal; lo anterior se vio nutrido por las dos estancias de investigación que llevamos a cabo en ambos países, mismas que determinamos realizar en esas ciudades por la relación que tienen con la historia del nacimiento y evolución de la figura del *ombudsman*. En Suecia, por ser el lugar donde germinó y en España, por ser el país que comparte lazos históricos con México por su propia colonización, y que por conducto de éste acercó la visión, figuras jurídicas y estructuras europeas a las mexicanas. El realizar estas estancias de investigación abrió el panorama que se tiene de dicha figura y de la sociedad en sí; nos permitió conocer otras formas de convivencia e interacción de su misma sociedad, otra forma de vivir y por ende, la oportunidad de ver las potencialidades del Estado y de las Instituciones constitucionales autónomas, como es el *ombudsperson*.

Esta vivencia sumó al análisis y comprensión de esta figura jurídica, pues la perspectiva que obtuvimos se enriqueció al acercarnos y coexistir con sus sociedades, por lo que en los siguientes apartados abordaremos los aspectos más relevantes de cada una de ellas.

### **1.2.1. La naturaleza del Ombudsman.**

Retomando lo expuesto en los acápites que anteceden, la figura del Ombudsman de origen escandinavo nace con la atribución de controlar las “actividades gubernamentales, la correcta aplicación de las leyes y la denuncia de todas las irregularidades y

negligencias de los funcionarios y administradores de justicia, además de investigar las reclamaciones de los ciudadanos<sup>40</sup>.

La figura del *Ombudsman* tiene la característica de estar dotada de autonomía, cualidad que viene a resultar una garantía exigible por las personas que acuden a solicitar ayuda, asesoría y orientación, en este caso, a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Al respecto, Marybel Martínez en el documento intitulado *Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?*<sup>41</sup>, realiza una distinción entre órgano y organismo, y plantea lo siguiente: La doctrina tradicional señala la diferencia principal entre *órgano* y *organismo* en su nivel de independencia. Así, atribuye al *órgano* las siguientes características principales: a) tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado; b) está coordinado pero no subordinado a ninguno de los tres Poderes del Estado o a otros órganos; c) se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia. El *organismo*, por su parte, se caracteriza por ser una unidad administrativa que pertenece a alguno de los tres Poderes del Estado, constituyendo una manera de organización administrativa que se relaciona estrechamente con la prestación de un servicio público o la realización de una actividad pública relevante. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a pesar de su reconocimiento e importancia, tiene categoría de organismo y no de órgano, como si fuera parte de la administración pública y no del Estado<sup>42</sup>.

Si bien dicha autora distingue las diferencias entre uno y otro, en la realidad no sucede así, ya que hay órganos y organismos que únicamente llevan ese nombre pero con funciones entremezcladas.

---

<sup>40</sup> Mora, Antonio e Imbernón García, María José, *El libro del Defensor del Pueblo*, Defensor del Pueblo, Madrid, 2003, p. 31.

<sup>41</sup> Martínez Robledos, Marybel, *Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?*, El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual, no. 190, marzo-abril, México, 2015 pp. 124-129

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 124 y 129

Lo mismo sucede con el término *autonomía*, y debido a que la definición de los conceptos órgano y organismo no la encontramos en la normatividad, es la doctrina la que intenta hacerlo; sin embargo, esto resulta ser un problema que provoca ambigüedad jurídica y poca legitimidad social; se deberá tener especial cuidado en ello, ya que no es igual ni tiene el mismo significado para todos los entes que la ostentan, lo cual resulta claro para la teoría, aunque no lo es para la norma.

Según esta autora, la autonomía puede dividirse en los siguientes tipos: plena, técnica, de gestión, jurídica, presupuestaria, de gobierno, jurisdiccional, etc. Los entes públicos la ostentan en diferentes grados o de manera diferente. El grado de autonomía está relacionado con la naturaleza del ente y con el grado de independencia que guarde frente a los Poderes del Estado.

Esta característica resulta relevante ya que gracias a ésta las comisiones de derechos humanos pueden vigilar, velar, defender, garantizar el ejercicio libre de derechos humanos y principios democráticos fundamentales, al tiempo que pueden recomendar a las autoridades transgresoras de éstos, evitar y detener los abusos de poder, sin que los poderes públicos y los partidos interfieran. Esta cualidad se convierte en la más importante dentro de un Estado democrático y de Derecho.

Asimismo, Miguel Carbonell hace la precisión de que la transformación más reciente del principio de división de poderes en México se ha dado por la aparición, en el texto constitucional, de los llamados "órganos constitucionales autónomos". En la actualidad el texto de la Constitución mexicana recoge cinco órganos constitucionales autónomos: el órgano encargado de la información estadística y geográfica (artículo 26), los tribunales agrarios (artículo 27), el Banco de México (artículo 28), el Instituto Nacional Electoral (artículo 41) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102)<sup>43</sup>.

Los órganos constitucionales autónomos surgen, sobre todo, a partir de la Segunda Guerra Mundial. Dentro de las teorías clásicas del principio de división de

---

<sup>43</sup> Carbonell, Miguel, *Dilemas de la democracia constitucional*, Porrúa, Comisión Estatal de Derechos Humanos Aguascalientes, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2009, p.17.

poderes, únicamente se vislumbraba a un Estado con las siguientes funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Hoy en día se acepta que dentro de un Estado puede haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deben ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales. Es en este contexto en el que empiezan a crearse los órganos constitucionales autónomos<sup>44</sup>.

Carbonell distingue los siguientes atributos como propios de los órganos constitucionales autónomos:

- a) Son creados de forma directa por el texto constitucional.
- b) Cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una "garantía institucional" que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución e, incluso, no solamente no lo podrá afectar, sino que tendrá que asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de la regulación concreta que por vía legislativa y presupuestaria se haga de los mandatos constitucionales).
- c) Llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos.
- d) Si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones –a menos que se trate de órganos límite, como lo puede ser un tribunal constitucional– son revisables según lo que establezca la Constitución de cada país<sup>45</sup>.

Asimismo, es de precisarse que la figura del *ombudsman* florece al interior de Estados democráticos, tanto sus atribuciones como sus facultades se verán acrecentadas o limitadas desde el contexto histórico en el que nazcan, es decir, dependerán en gran medida del régimen jurídico-político de cada cual, de la sociedad,

---

<sup>44</sup>*Idem*.

<sup>45</sup>*Ibidem*, p. 19.

de la cultura en materia de derechos humanos y realidad que le dé vida. El sistema de participación ciudadana de un Estado da cuenta del nivel democrático de cada sociedad, al analizarlo, así como la existencia de los organismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, como lo son las comisiones de derechos humanos u oficinas del *Ombudsman*, pueden darnos un panorama general del poder participativo que tienen las personas en la toma de las decisiones de su gobierno y su modificación. Al respecto, Mauricio Reyna Lara, a partir de su estudio de los mecanismos democráticos de participación ciudadana<sup>46</sup> visualiza lo siguiente:

“La comunicación ha sido y sigue siendo un elemento fundamental en el entendimiento con nuestros semejantes, la falta de uso inhibe la capacidad de esta herramienta elemental, lo que ha permitido que se desvirtúe la intención de usar la democracia como herramienta para mejorar el bienestar social, lo cual se transforma apresuradamente en el elemento que fertiliza el descontento y que aumenta la desproporcionalidad de derechos y principios. Es importante subrayar que el diálogo en y con la sociedad debe ser fuente, factor y fin que motiva la creación de los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana, a efecto de evitar efervescencias violentas e incontrolables excepto mediante el uso de la fuerza [...]”<sup>47</sup>

La posibilidad de contar con los organismos de protección no jurisdiccionales de derechos humanos en una sociedad democrática, permiten mantener el diálogo y supervisión de las conductas desplegadas por las distintas autoridades que llevan a cabo alguna actividad e interactúan con los habitantes de una sociedad. La comunicación que se da entre ellos ayuda de cierta manera a perfeccionar y transformar las conductas de los y las servidoras públicas que transgreden algún derecho humano y que de no observarse se decantaría por el uso de la violencia y el inminente fracaso del Estado de derecho.

---

<sup>46</sup> Como lo son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato legislativo.

<sup>47</sup> Reyna Lara, Mauricio, *El Estado democrático de derecho en México y sus mecanismos de participación ciudadana. Análisis desde el derecho comparado*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 69

Así, la institución del *ombudsman* debe estar pertrechada con todas las buenas prácticas comunicativas que le permitan generar nuevos escenarios de respeto y protección de los derechos humanos, incluyendo la aplicación de aquella normatividad que más beneficie y proteja a las personas, sin discriminación alguna y con perspectiva de género; esto incluye los procesos de organización interna y trato con el personal, su propia naturaleza es la que impulsa y debe dirigir su conducción al máximo respeto de los derechos humanos, tanto de aquellos que acuden a su auxilio como de sus propios trabajadores.

En el caso de Suecia, España y México, las figuras de las oficinas del Ombudsman son distintas, y podría afirmarse que se han moldeado para atender las necesidades de cada sociedad, aunque el mundo fáctico siempre supere al normativo.

En ese hilo conductor, no podemos pasar por alto la nota característica que le da la “*auctoritas*” del *Ombudsman*, entendida ésta como la “expresión utilizada en Roma que detentaba neutralidad social y política<sup>48</sup>”, “cuya base se encuentra en la confianza del pueblo y de la administración, su condición nada formalista, gratuita y de gestión ágil son algunos de los rasgos que le permiten ser un colaborador de la jurisdicción, pues está en plano distinto al de juzgar.<sup>49</sup>” Es su autoridad moral lo que la distingue de todas las demás instituciones, su nexos con la población, sus no formalismos para presentar quejas. Su *auctoritas* “es otro elemento *sine qua non* para la existencia y eficacia del *ombudsman*. Es una magistratura de opinión y de influencia, se gana y se pierde, no se hereda ni se recibe con la investidura; por eso cada *ombudsman* deberá conservarla en la medida de sus actuaciones<sup>50</sup>”.

---

<sup>48</sup> Bernal Ballesteros, María José, *Luces y sombras del Ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y Universidad de Santiago de Compostela, México, 2015, p. 126.

<sup>49</sup> *Idem.* (Fairén Guillén, V. *El Defensor del Pueblo, el Ombudsman*, tomo I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 50).

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 269 y 270. (Zapatero Gómez, V. “Procedimientos no jurisdiccionales de protección en el ámbito estatal”, *Tutela de los derechos humanos*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2003, p. 124).

El ombudsman se convierte en un instrumento complementario que “refuerza la efectividad del estatuto constitucional de los derechos fundamentales<sup>51</sup>”. “El ombudsman necesita escuchar las críticas y aprender de ellas, de lo contrario se aleja del humanismo que debe caracterizarle, porque es un ente vivo que debe proyectar como protagonista a la persona humana”<sup>52</sup>.

Tanto la autonomía, su visión democrática y su *auctoritas*, son características dignas de abordar y subrayar en la presente investigación para dejar claro que el *Ombudsman* es más que una figura jurídica, que juega un papel importantísimo al interior de un Estado democrático como lo es México. La mezcla de esas características le ha permitido ser único en su especie y tener un suelo fértil para desarrollar conductas de avanzada, y que deberían ser modelo a seguir para todas las demás instituciones gubernamentales. En el tema en disertación, es relevante retomarlas toda vez que queremos enfatizar que es una figura jurídica que, por su naturaleza, nació para hacer frente a los abusos de poder y a aquellas conductas que no favorecen el respeto a la dignidad humana dentro de la administración pública.

### **1.2.2. Antecedentes del Ombudsman en el mundo.**

La mayoría de las fuentes se centran en reconocer los orígenes del ombudsman en los países escandinavos; sin embargo, hay algunas otras que, ampliando su definición, pueden reconocer su existencia en algunos países de Asia mucho antes del siglo XVIII, como en la India y también en el antiguo Imperio Chino, donde algunas de sus tradiciones, ya desde el año 3000 a. c., pueden aproximarse con las funciones del actual Ombudsman

---

<sup>51</sup> Puy Muñoz F. , “El Defensor del Pueblo pros y contras”, en F. Muñoz Puy y m. Otero Parga, *Los defensores del pueblo en la España de 2000*, Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 2000, p. 43

<sup>52</sup> Hernández Sandoval, L. A., “Hacia un ombudsman humanista: breves puntualizaciones críticas con arreglo en los derechos humanos”, *Dignitas*, núm. 3, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2008, p.29

escandinavo, aunque nombrados de otra manera, que realizaban funciones cuasi-judiciales de investigación<sup>53</sup>.

La literatura sobre el Ombudsman advierte cuatro modelos: el Defensor del estado de Derecho (*rule of law ombudsman*), Ombudsman clásico, Ombudsman ejecutivo y el Ombudsman de los Derechos Humanos<sup>54</sup>.

El primer modelo abarca el periodo comprendido desde 1719, con el nombramiento ejecutivo del “Justitiekanslern” (Canciller de Justicia), incluido el año de su incorporación en la Constitución de Suecia en 1809; puede parecer evidente pero la concepción moderna que en la actualidad tenemos sobre el Ombudsman no era la de esa época. El único país que adoptó este modelo en su sistema de gobierno, previo a la Segunda Guerra Mundial, fue Finlandia en 1919, después de conseguir su independencia de Rusia en 1917. Durante aproximadamente 150 años la idea del ombudsman no proliferó, fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que emergió, dando pie al modelo del ombudsman clásico.

En el modelo del “Ombudsman clásico” encontramos a Dinamarca como el primer país que, después de la Segunda Guerra Mundial, lo introdujo en su legislación en 1954 (*The Folketingets Ombudsman*), con una doble función: la del fortalecimiento de la norma parlamentaria y la mejora de los derechos legales de las personas. El primer país fuera de Escandinavia que adoptó esta figura fue Alemania en 1956, con el llamado “*Wehrbeauftragte des Bundestages*”, y posteriormente en 1962, Nueva Zelanda, como país de habla inglesa, lo estableció en su legislación<sup>55</sup>.

La expansión del modelo del ombudsman en Norteamérica, y la adopción de la parte ejecutiva en el sector público, dio origen al modelo del “*Ombudsman ejecutivo*”, caracterizándose por alentar mejores procedimientos y hacerlos más rápidos. Su

---

<sup>53</sup> Hertogh, Marc and Kirkham, Richard, *Research handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Massachusetts, USA, 2018, p. 19

<sup>54</sup> *Idem*.

<sup>55</sup> Cfr. *Ibidem* pp. 20 y 21.

efectividad se encuentra ligada a su cercanía con el jefe de Estado; sin embargo, esto es considerado como una debilidad ya que su éxito depende del prestigio y la influencia política y mediática del titular.

Por último, dentro de la clasificación mencionada en los acápites que preceden, se encuentra el modelo del Ombudsman de los Derechos Humanos, que fue impulsado en España hacia el fin del régimen fascista y con la disolución del Pacto de Varsovia, caracterizándose por su espíritu de democratización, construcción de instituciones públicas e instaurado en algunos países de Sudamérica, el Pacífico, África y Europa del Este. Se le denomina así, por sumar a su tarea de supervisión tradicional de los actos de la administración pública, su interés en proteger y promover los derechos humanos de las personas, en particular de aquellos grupos en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria como las y los niños, personas con discapacidad, mujeres, etcétera; también es conocido como *Ombudsman* híbrido<sup>56</sup>.

Otra clasificación sobre el *Ombudsman* es la que nos ofrece el Doctor Carlos Natarén Nandayapa, quien refiere que esta figura puede ser estudiada desde la siguiente división: el *Ombudsman* clásico, el *ibérico* y el *criollo*.

Desde esta concepción, y tal como lo señala Natarén Nandayapa, con base en los estudios del maestro Fix Zamudio<sup>57</sup>, México adoptó el denominado ombudsman *criollo* ya que contempla la protección a los derechos fundamentales pero, además, por su contexto social e histórico, “incorpora a sus finalidades principales la búsqueda de establecer una

---

<sup>56</sup>Cfr. *Ibidem* p. 23

<sup>57</sup> Carlos Natarén Nandayapa retoma los estudios del maestro Fix Zamudio para describir tres modelos de Ombudsman: el denominado clásico, el ibérico que surge después de una dictadura de 40 años, por lo que retomar la figura escandinava fue una de las opciones para fiscalizar la legalidad de las conductas de la administración pública y el criollo, este último corresponde al adoptado por México, término acuñado por Jorge Madrazo al señalar que en Latinoamérica esta institución registra una paternidad sueca y una maternidad española.

cultura de respeto de los derechos humanos<sup>58</sup>”; esto implica, entonces, la tarea de la promoción, difusión y enseñanza de los derechos humanos.

Dentro de los nombres que se le ha dado a esta figura en diversos países del mundo encontramos los siguientes:

País	Nombre	Tipo(s)	Implantación
<b>Suecia</b>	Ombudsmän	Estatales y sectoriales	1809
<b>Noruega</b>	Ombudsman	Estatal y sectorial	1955-1962
<b>Dinamarca</b>	Ombudsman	Estatal	1953
<b>Finlandia</b>	Eduskunnan Oikeusasiamies	Estatal	1919
<b>Portugal</b>	Provedor de Justicia	Estatal	1975
<b>Francia</b>	Médiateur de la République	Estatal	1973
<b>Italia</b>	Difensore Cívico	Regionales	1971
<b>Reino Unido</b>	Parliamentary Ombudsman	Estatal y regionales	1967
<b>Canadá</b>	Ombudsman/Protecteur du Citoyen	Regionales	1967
<b>EEUU</b>	Ombudsman	Regionales	1969
<b>Japón</b>	Oficina Evaluación Administrativa	Estatal	2001
<b>Guatemala</b>	Procurador de los Derechos Humanos	Estatal	1985
<b>Colombia</b>	Defensor del pueblo	Estatal	1991
<b>Costa Rica</b>	Defensoría de los Habitantes	Estatal	1992

Fuente: El libro del Defensor del Pueblo, Madrid, 2003, pp. 32-34

---

<sup>58</sup> Natarén Nandayapa, Carlos F., *La defensa no jurisdiccional de derechos fundamentales en México. Estudio del Sistema Nacional de Organismos de Protección de Derechos Humanos*, Comisión de los Derechos Humanos, 2005, México, p. 24.

A manera de conclusión, resulta relevante ubicar cuáles son los modelos de *Ombudsman* que existen en el mundo a efecto de poder comprender cuáles son sus diferencias y sus funciones, ya que en el caso de nuestra investigación, es importante aclarar cómo abordaremos, en los apartados subsiguientes, las características de los *Ombudsman* en España y Suecia, los cuales tienen marcadas diferencias respecto al modelo mexicano, lo que es atribuible al contexto histórico que en cada uno de estos países ha marcado la instauración de esta figura.

Sin embargo, todos los modelos mencionados concuerdan en que:

“La clave de la independencia de un *Ombudsman* está obviamente, en quién le elige y qué obligaciones tiene con quien le ha elegido, mientras que la clave del alcance de su capacidad está en las atribuciones y competencias de investigación con que se le dota. Al margen de ello, está la variedad de nombres; *Ombudsman* como distintivo universal, Defensor del Pueblo para España y buena parte de los países latinoamericanos, Mediador sobre todo en las zonas de influencia francófona, y un sinfín de Comisiones (las llamadas Comisiones nacionales de Derechos Humanos con una trayectoria específica, vinculada a la ONU, y las Comisiones de Peticiones de los Parlamentos), Procuradurías, etcétera.<sup>59</sup>”

#### **1.2.2.1. El Ombudsman en Suecia.**

Como ya lo hemos abordado en la introducción general del presente trabajo, la razón principal para enfocarnos en Suecia se debe a que fue este país donde se creó, desarrolló y legisló por primera ocasión, en 1809, una figura que tenía como principal característica la vigilancia de la actuación de los representantes del gobierno, con la que se pretendía prevenir la comisión de excesos de poder por parte del Parlamento. Aunado a ello, cobra relevancia que después de 210 años, esta figura haya perdurado en ese país y además haya sido adoptada por más países en todo el mundo. En la actualidad encontramos diversos organismos internacionales que se han fundado con la misión de seguir promoviendo la divulgación de esta importante figura, como lo son: el Instituto

---

<sup>59</sup> *Op cit.* Nota 40 (Mora Antonio) p. 44

Internacional del Ombudsman (IIO) creado en 1978, con sede en Viena, Austria, con un registro de 198 instituciones independientes de *Ombudsman* de más de 100 países en todo el mundo, organizado en seis regiones (África, Asia, Asia Austral & Pacífico, Europa, Caribe & América Latina y América del Norte);<sup>60</sup> el Instituto Latinoamericano del Ombudsman–Defensor del Pueblo (ILO) fundado el 15 de agosto de 1984 en Caracas, Venezuela, cuyo objetivo principal ha sido promover esta figura en América Latina y contribuir en la consolidación de los procesos democráticos y el respeto por los derechos humanos<sup>61</sup>; posteriormente, en 1995, en Cartagena de Indias, Colombia, se fundó la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), actualmente con 22 países miembros, del que México forma parte.

Por esa herencia y trascendencia histórica Suecia ha atraído nuestra mirada a efecto de conocer cómo se vive actualmente en un país que hace más de dos siglos vislumbró la inminente necesidad de crear una figura que fungiera como un vigilante de las actuaciones de los representantes del Parlamento sueco.

Conviene puntualizar que derivado de las múltiples diferencias que existen entre México y Suecia, como se explicará someramente en las siguientes páginas, pues no es el propósito total de este documento, no realizaremos una comparación entre ambos países, ya que histórica, económica, social y culturalmente son países con disparidades muy marcadas que imposibilitan llevar a cabo una comparación en las mismas dimensiones; por ello nos limitaremos a describir brevemente la forma de gobierno, los antecedentes del Ombudsman sueco, las condiciones laborales que rigen en Suecia, cómo se desarrolla actualmente la oficina del Ombudsman en esta nación y cómo han lidiado con las prácticas no favorables en el ámbito laboral.

Los orígenes del *Ombudsman* y su denominación genérica vienen del derecho constitucional sueco. La palabra *Ombudsman* significa en sueco ‘representante’,

---

<sup>60</sup> Cfr. <https://www.theioi.org/es/el-iio> [consultado el 19 de noviembre de 2019]

<sup>61</sup> Cfr. <http://www.ilo-defensordelpueblo.org/institucional/acerca-del-ilo> [consultado el 19 de noviembre 2019]

'comisionado', 'protector', 'mandatario', 'comisionado o representante del Parlamento' y, en consecuencia, en último término protector de los derechos de las y los ciudadanos.

Algunos autores se han detenido en la discusión que se ha presentado en torno al origen etimológico de la palabra '*ombudsman*'; al respecto, encontramos la siguiente precisión: "la etimología de la palabra en sí misma se remonta a una tradición germánica o nórdica. La expresión probablemente deriva de algún término del antiguo nórdico '*umbodsmáor*', del '*umbod*' 'comisionado' y '*maðr*' 'man' como un 'agente', quedando más tarde como un sustantivo neutro que significa 'ser humano'. El término '*man*' trajo aparejada una acalorada discusión particularmente en los países de habla inglesa. Con el inicio de las corrientes feministas surgió la idea de un sesgo de género. Esto a su vez llevó a que el final de la palabra se cambiara por a '*person*' o se eliminara por completo usando solo '*ombuds*'. Si bien ambos términos fueron desaprobados por considerarlos una 'tontería' (*dumbingdown*) del significado del Ombudsman, su uso asegura su lugar como parte del desarrollo histórico (etimológico)."<sup>62</sup> Por ello, hay algunos autores que prefieren referirse a esta figura ya sea en singular o plural, como *Ombudsman*, sin alterarlo con el sufijo "*men*" cuando hablan en plural, bajo la concepción de que si no se modifica su terminación entonces la palabra permanece siendo neutral como se estructuró inicialmente.

#### ❖ **Forma de gobierno y estructura en Suecia**

En la actualidad<sup>63</sup>, Suecia es una democracia con un sistema de gobierno parlamentario, formalmente, una monarquía constitucional con el rey Carl XVI Gustaf como jefe de estado, con funciones de carácter representativo y ceremonial, con un Parlamento que es elegido por el pueblo y conformado por 349 diputados.

De acuerdo con cifras proporcionadas por la Secretaría General del Gobierno de Suecia, en 2014 contaba con una población aproximada de 9.6 millones de habitantes en

---

<sup>62</sup> *Op. cit.* nota 53 (Hertogh, Marc and Kirkham, Richard) p. 17

<sup>63</sup> Información obtenida en diciembre de 2019.

un territorio de 450 000 km<sup>2</sup><sup>64</sup>. Geográfica e históricamente puede dividirse en tres grandes regiones: el norte, *Norrland*; el centro, *Svealand* y el sur, *Götaland*. *Norrland* comprende más de la mitad de la superficie del país, pero debido al clima que impera se encuentra escasamente poblada; cerca del 15% del territorio se ubica dentro del Círculo Polar Ártico. Suecia se encuentra organizada en 21<sup>65</sup> provincias administrativas, cada una de las cuales se divide en varios municipios o *kommuner*, mismos que suman un total de 290. “A su vez, los municipios se encuentran divididos en 2,512 parroquias o *socken*. En el pasado, esta subdivisión coincidía territorialmente con la parroquia - *församling*- usada por la Iglesia de Suecia. Actualmente las parroquias son utilizadas con fines estadísticos. Existen también otras divisiones que ya no tienen uso oficial; pero son particularmente importantes las 25<sup>66</sup> provincias históricas de Suecia o comarcas (*landskap*) las cuales todavía poseen relevancia cultural”<sup>67</sup>.

Como en la mayoría de los países, los lineamientos que rigen su funcionamiento y estructura, podemos encontrarlos en un solo documento denominado “constitución”. En el caso de Suecia, el término es “*fundamental law*”, integrada por cuatro leyes fundamentales, que son las siguientes: *the Instrument of Government* (IG), *the Act of*

---

<sup>64</sup>

Cfr.

<https://www.government.se/49b73e/contentassets/8c057bfcfaa941428e2f5d23ca01d119/como-se-gobierna-suecia-how-sweden-is-governed-in-spanish> [Consultado el 18 de septiembre 2019]

<sup>65</sup> Organización actual (provincias *Län*). *Norrland*: Provincia de Norrbotten, Provincia de Västerbotten, Provincia de Jämtland, Provincia de Västernorrland, Provincia de Gävleborg.

*Svealand*: Provincia de Dalarna, Provincia de Värmland, Provincia de Örebro, Provincia de Västmanland, Provincia de Upsala, Provincia de Estocolmo, Provincia de Södermanland o Sörmland.

*Götaland*: Provincia de VästraGötaland, Provincia de Östergötland, Provincia de Jönköping, Provincia de Kalmar, Provincia de Halland, Provincia de Kronoberg, Provincia de Blekinge, Provincia de Escania (Skånelän), Provincia de Gotland.

<sup>66</sup> Organización histórica (*landskap*) *Norrland*: Ångermanland, Gästrikland, Hälsingland, Härjedalen, Jämtland, Lappland, Medelpad, Norrbotten, Västerbotten.

*Svealand*: Dalecarlia, Närke, Södermanland, Uppland, Värmland, Västmanland.

*Götaland*: Blekinge, Bohuslän, Dalsland, Gotland, Halland, Öland, Östergötland, Escania (Skåne), Småland, Västergötland.

<sup>67</sup> <https://aparejadoresmundi.aparejadoresmadrid.org/paises/analisis/suecia> (Consultado el 16 de enero de 2021).

*Succession (AS), the Freedom of the Press Act (FPA), y the Fundamental Law on Freedom of Expression (FLFE)*<sup>68</sup>.

Las disposiciones generales que habitualmente conforman la constitución política de un país, podemos encontrarlas en el denominado “Instrumento del Gobierno”. En el Capítulo XII, denominado “Poder de control”, en sus artículos 6 y 7<sup>69</sup> de esta ley fundamental, encontramos el respaldo jurídico de la figura del *Ombudsman*. En estos preceptos legales se establece la “posibilidad de designar tantos procuradores (*Ombudsmän*) como se considere necesario, creando así la tradición vigente hasta hoy de varios Defensores, tales como el de Justicia (JO), el del Consumidor, el del Libre Comercio, el Militar (MO) y el de Medio Ambiente. La Unión de los distintos *Ombudsman* suecos en una sola institución, con la supervisión general de uno de ellos, se llevó a cabo en 1968<sup>70</sup>”.

---

<sup>68</sup> *The Constitution of Sweden, The Fundamental Laws and the Riksdag Act, SverigesRiksdag, Stockholm, Sweden, 2016. Disponible online: <https://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf/> [Consultado el 25 de octubre de 2019]*

<sup>69</sup> *Cfr. Constitución de Suecia: Artículo 6. El Parlamento elegirá uno o vanos Ombudsman para que, con arreglo a las instrucciones que el propio Parlamento acuerde, ejerzan supervisión sobre la aplicación en la administración pública de las leyes y demás disposiciones. El Ombudsman podrá entablar acción judicial en los supuestos que las instrucciones especifiquen. El Ombudsman podrá asistir a las deliberaciones de tribunales o de autoridades administrativas y tendrá acceso a las actas y documentos de dichas autoridades. Los tribunales y autoridades administrativas, así como los funcionarios del Estado o de los municipios, deberán ayudar al Ombudsman dándole los datos y los informes que necesite, y la misma obligación incumbe a las demás personas que se hallen bajo la supervisión del Ombudsman. Los acusadores públicos (allmanaklagare) deberán prestar asistencia al Ombudsman si este la solicita. El Reglamento de la Cámara establecerá normas suplementarias sobre el Ombudsman.*

Artículo 7. El Parlamento elegirá en su seno unos censores (revisorer) que inspeccionarán la actividad estatal (den statligaverksamheten), pudiendo el Parlamento acordar que la inspección de los censores abarque también otras actividades. El Parlamento fijará asimismo unas instrucciones para los censores. Los censores podrán, conforme a lo que la ley disponga, recabar los documentos, datos e informes que necesiten para su labor de inspección. Se establecerán por el Reglamento parlamentario las normas de detalle referentes a los censores. Toda acusación por infracción cometida en el desempeño del cargo de miembro del Tribunal Supremo o del Consejo de Gobierno se planteará ante el Tribunal Supremo por el Ombudsman del Parlamento o por el Fiscal General (Justitiekantzler). El Tribunal Supremo entenderá asimismo del caso cuando un miembro del propio Tribunal o del Consejo de Gobierno fuere, con arreglo a lo que se haya dispuesto en la materia, separado o destituido de su cargo, o se le considere obligado a sufrir reconocimiento médico. La acción judicial se presentará por el Ombudsman del Parlamento o por el Fiscal General. <http://roble.pntic.mec.es/jmonte2/ue25/suecia/suecia.pdf> (consultado el 5 de noviembre de 2019).

<sup>70</sup> *Op. cit* nota 40 (Mora Antonio) *Ibidem* p. 32.

Otro dato que nos puede permitir entrar en contexto sobre este país es el año en el que la mujer tuvo acceso al voto, lo cual ocurrió en 1921. Desde entonces el gobierno sueco ha impulsado leyes y políticas encaminadas a lograr la igualdad y equidad entre hombres y mujeres, como lo expondremos más adelante.

### ❖ **Antecedentes del Ombudsman en Suecia**

La autora Magdalena Aguilar Cuevas en su libro *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*<sup>71</sup> realiza un análisis puntual sobre sus antecedentes, por ello es que se remonta hasta el siglo XVI en la historia del ya referido país escandinavo, en la época de la monarquía absoluta, donde el rey controlaba por igual a los funcionarios y a los jueces.

Destacan dentro de los antecedentes lo siguiente:

- La figura del llamado Preboste de la Corona creada por el Rey en el siglo XVI y cuya función era vigilar, bajo la autoridad suprema del rey, el buen funcionamiento y administración de la justicia en el reino. Su actividad se centraba en una labor de inspección o fiscalización del funcionamiento de la administración de justicia, sobre todo para informar al rey sobre la marcha de los asuntos judiciales y de la justicia que en su nombre impartía.
- “En el año de 1713, cuando el rey Carlos XII se encontraba prisionero en Turquía, después de la derrota en Poltava frente a Rusia en 1709, conoció la institución turca del jefe de justicia para asegurar que los funcionarios siguieran la ley islámica. Esto llevó a Carlos XII a establecer, de acuerdo con el decreto del 26 de octubre de 1713, una institución denominada “ombudsman superior” (Konungens Högste Ombudsmannen), para controlar durante su ausencia a los funcionarios del gobierno sueco; en otras palabras, desarrolló una función de supervisión general a fin de asegurar que las leyes y reglamentos fuesen cumplidos por los servidores públicos. La denominación genérica del ombudsman proviene de las tribus germanas medievales quienes lo aplicaban a un tercero ajeno a un conflicto

---

<sup>71</sup> Aguilar Cuevas, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, UNAM, CNDH, México, 1991, pp. 444.

quien tenía como labor recibir las sanciones de la familia culpable y, arrepentida de un conflicto, dárselo a la familia de la víctima. Con el tiempo el término se aplicó a una especie de representante, de ahí pasa al derecho constitucional sueco, el cual significa representante, comisionado, protector, mandatario, comisionado o representante del Parlamento y, en consecuencia, protector de los derechos de los ciudadanos.<sup>72</sup>"

- En 1719 se le denominó Justitie-Kansler (Canciller de Justicia (JK)) y tenía la facultad de intervenir sobre la administración real y de justicia.
- En la Constitución (6-IV-1809) se institucionalizó por primera vez, la figura del Justitie-Ombudsman, un órgano nombrado por el Parlamento con una doble finalidad que aún conserva: a) supervisar el funcionamiento de la administración y, b) defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses públicos de la ciudadanía frente a la administración<sup>73</sup>.
- A partir de 1809 las dos instituciones: El Canciller de Justicia (JK) y el Justitie Ombudsman (JO) mantuvieron sus funciones separadas y diferenciadas. En el caso de la segunda, se desarrollaba como una oficina independiente del gobierno que permitía proteger a los ciudadanos eficazmente contra actos negativos de la administración pública<sup>74</sup>.
- En diversas legislaciones se le han conferido varios nombres, por ejemplo, el de Defensor del Pueblo; en algunas otras, que no pertenecen a los ordenamientos escandinavos, lo han consagrado con su denominación original, entre las cuales podemos mencionar a las leyes de Nueva Zelanda (1976) y Australia (la Ley Federal de 1976), entre otros<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> *Op. cit.* Nota 58 (Natarén Nandayapa) pp. 26 y 27

<sup>73</sup> *Ibidem* pp. 28 y 29

<sup>74</sup> *Ibidem*, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)* pp. 21,22 y 23.

<sup>75</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, Segunda edición, México, D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001, p. 202

- El *Ombudsman* tiene su origen en la Ley Constitucional sobre Forma de Gobierno de Suecia de 1809, y después de un lento pero firme desarrollo en su país de origen, trascendió con el mismo nombre a otros ordenamientos escandinavos, tales como la Constitución de Finlandia de 1919, y posteriormente en las legislaciones de Noruega (1952) y Dinamarca (1953), en el Comisionado Parlamentario para la Defensa de la República Federal de Alemania (1956); el Comisionado Parlamentario para la administración en Nueva Zelanda (1962), ahora con el nombre de Ombudsman en la Ley de 1976; en la Gran Bretaña se estableció como Comisionado Parlamentario para la Administración en 1967, el cual se extendió al ámbito local en 1974; en Canadá, a partir de 1967, en las diversas entidades federativas y, en Australia, en las entidades federativas a partir de 1971[...]76.

Algunas de las características generales más importantes, que se encuentran estipuladas en *The Riksdag Act*<sup>77</sup>, es decir, en la base legal referente a la institución del *Ombudsman* en Suecia, son las siguientes:

---

<sup>76</sup> *Ibidem* p. 203.

<sup>77</sup> Cfr. <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-riksdag-act-2015.pdf>[consultado el 21 de noviembre de 2018]

- Es una institución colegiada formada por cuatro personas, lo cual le da el nombre de *Parlamento del Ombudsman*<sup>78</sup>, uno de ellos nombrado como Principal Ombudsman Parlamentario (*Chapter 13. art.2*)<sup>79</sup>.
- Supervisan la aplicación de leyes y otros estatutos en actividades públicas (*Chapter 13. art.2*)
- Adicionalmente, el Parlamento puede elegir a un Ombudsman adjunto o más.
- Son elegidos por el Parlamento por un periodo de cuatro años, individualmente (*Chapter 13. art.3*).
- Son destituidos por el Parlamento cuando pierden la confianza de éste, lo que se logra con mayoría simple (*Chapter 13. art.4*).

Después de revisar el contenido de la Constitución de Suecia nos percatamos que dentro de todos sus artículos no se encuentra, literalmente, el concepto de derechos humanos; es en el Capítulo II el cual lleva por título “Libertades y derechos fundamentales”, donde

---

<sup>78</sup> A efecto de actualizar la información se consultó [en mayo de 2017] la liga de internet <https://www.jo.se/en/About-JO/History/> correspondiente a la oficina sueca del *Ombudsman*. En este país es dable hablar de esta figura en plural y en singular, a diferencia de México que la figura del Ombudsman recae exclusivamente en una persona. En el citado hipervínculo se obtuvo la siguiente información:

#### **Algunos años en la historia del JO**

- **1809** La Oficina del Ombudsman Parlamentario fue establecida en relación con la adopción del Instrumento de Gobierno en 1809.
- **1810** El primer ombudsman parlamentario (JO), Lars Augustin Mannerheim, fue elegido.
- **1905** Se estableció un Ombudsman Militar (MO) para supervisar a las autoridades militares.
- **1941** El período de elección de los Ombudsman (OE) se amplió de un año a cuatro años.
- **1957** A los ombudsman parlamentarios se les dio el poder de supervisar a las autoridades del gobierno local.
- **1967** Se suprimió la oficina del Ombudsman Militar (MO) y se aumentó el número de Ombudsman Parlamentario (JO) a tres.
- **1975** El número de Ombudsman Parlamentarios (JO) se aumentó a cuatro.

<sup>79</sup>*The Riksdag Act. Chapter 13. RIKSDAG BODIES AND BOARDS. The Parliamentary Ombudsmen. Art. 2.*

encontramos cinco artículos que protegen las libertades estipuladas en el artículo 1° del citado capítulo, siendo éstas:

1. Libertad de expresión y de imprenta (*yttrande- ochtryckfrihet*): o sea, libertad de comunicar información o formular opiniones mediante la palabra, el escrito o la imagen o por cualquier otro medio;
2. Derecho a la información, es decir, el de obtener y recibir datos y elementos de juicio;
3. Libertad de reunión, o sea, la libertad de organizar reuniones y participar en ellas;
4. Derecho de manifestación, es decir, derecho de expresar la opinión, solo o en grupo, en lugares públicos;
5. Libertad de asociación: libertad de unirse a otros con vistas a una federación;
6. Libertad de religión, esto es, la libertad de unirse a otros para formar una comunidad religiosa y para practicar la religión propia;
7. Libertad de movimientos: libertad de desplazarse dentro del Reino, así como de abandonarlo.

Como ha quedado expuesto, la relevancia de abordar el *Ombudsman* sueco recae principalmente en su historia, dado que fue el país que le dio vida y lo exportó al mundo. Desde 1809, esta figura jurídica fue atraída por diversos países, como ya ha sido expresado, los cuales, como en el caso de México, lo ha revestido de diversas facultades y atribuciones que le permiten existir en el contexto histórico y cultural que actualmente se vive.

Al estudiar las condiciones en las que se desarrolló y actualmente se encuentra la sociedad sueca no podemos dejar de lado el estudio, si bien no a profundidad ya que no es el tema principal de esta investigación, del modelo que tiene este país nórdico. Al respecto, encontramos en la literatura que, por las características de la historia de Suecia, al ser una nación que en los siglos XIX, XX y en el actual se ha mantenido alejada de los

conflictos bélicos, en los que otras naciones europeas sí han tenido participación, se ha beneficiado de tal modo que ha podido mantener sus recursos económicos a salvo y en constante incremento, para apostar por la paz y un crecimiento socio-económico sostenido. La autora Mary Hilson indica que “el éxito de los países nórdicos fue atribuido, sobre todo, al compromiso que hicieron los políticos entre el capitalismo liberal y el comunismo de estado, una política que fue posible por el logro de un acuerdo político histórico entre la clase trabajadora y los intereses agrarios”<sup>80</sup>.

A mediados del siglo XIX, Suecia se convirtió en una nación industrial, lo que dio lugar a la generación de empleos, y con ellos, la existencia de buenas y malas prácticas laborales, lo que redundó en la creación de sindicatos de trabajadores como respuesta a las condiciones laborales insatisfactorias<sup>81</sup>. Los mayores problemas que enfrenta actualmente se encuentran en: la falta de protección legal contra el estrés, tiempo ilimitado de horas de trabajo, acoso sexual, la protección de “*whistleblowers*”, el uso y abuso de redes sociales y la tasa de suicidios como parte de un mal ambiente laboral. Al respecto, el presidente de *Swedish Confederation of Professional Employees*, considera al “estrés” como el peor problema del entorno laboral<sup>82</sup>.

A lo largo de su historia, este país ha ido reformulando y actualizando sus leyes para adecuarlas a los problemas sociales que dicha sociedad ha presentado; es así que localizamos la siguiente normatividad relacionada con las condiciones laborales:

Normatividad	En vigor
<b>Constitución de Suecia (<i>Constitution of Sweden</i>)</b>	✓
<b><i>Discrimination Act (2008:567)</i></b>	✓

---

<sup>80</sup> Hilson, Mary, *The Nordic model, Scandinavia since 1945*, Reaktion books, London, 2008, p. 19 (“*The success of the Nordic countries was attributed, above all, to the compromise their policy makers had made between liberal capitalism and state communism, a policy made possible by the achievement of a historic political settlement between working-class and agrarian interests*”).

<sup>81</sup> Cfr. Steinberg, Maria, *Health and Safety at Work. European and Comparative Perspective*, Wolters Kluwer, Law and Business, “Chapter 9. Occupational Health and Safety in a Diverse, Post-Industrial Society: A Swedish Dilemma”, The Netherlands, 2013, p. 281-328

<sup>82</sup> Steiner, Maria, Chapter 9... p. 282

<b><i>Work Environment Act (1977)</i></b>	✓
<b><i>Work Safety Act (1963:245)</i></b>	No
<b><i>Equal treatment of Women and Men in Employment Act (1979:503)</i></b>	No (en su lugar se creó la <i>Discrimination Act</i> )
<b><i>The Co-determination Act (1976)</i></b>	✓
<b><i>Internal control (Internkontroll, AFS 1992:6) (Systematic work environment management)</i></b>	No, en su lugar se promulgó la ley AFS 2001:1
<b><i>Recommendations issued by the Swedish Work Environment Authority pursuant to Section 18 of the Work Environment Ordinance (SFS 1997:1166)</i></b>	Esta es la norma que permite a una agencia gubernamental emitir reglas vinculantes. (Ejemplo: todas las AFS-series)
<b><i>The Organizational and Social Work Environment (AFS 2015:4)</i></b>	✓

Fuente: Elaborado por la autora.

De conformidad con dichas disposiciones, todos los empleados en Suecia parten de un piso mínimo de derechos laborales. A manera de resumen podemos enunciar los siguientes:

- Los sindicatos de trabajadores juegan un papel muy importante en la relación que existe entre el patrón y el empleado, lo cual puede parecer evidente pero no lo es, ya que gracias al reconocimiento que se le ha otorgado a esta clase de organizaciones en Suecia es que los derechos de las y los trabajadores se respetan y su transgresión es cada vez menor.
- Esta unión de trabajadores se encarga de verificar que los empleados cuenten con todos los insumos necesarios para poder desempeñar su labor adecuadamente

sin poner en riesgo su salud física, mental e incluso familiar. Esto quiere decir que Suecia ha puesto énfasis en cuidar la salud física y mental de las y los empleados; esto incluye un respeto y vigilancia en la duración de los horarios de trabajo, en las cargas de trabajo irracionales, en el estrés mental de trabajos que tienen que ver con entornos de violencia, drogas, delitos, etcétera.

En el caso de empleos donde se lidia con una gran tensión mental, el gobierno sueco ha procurado no asignarlos en solitario, ya que son conscientes de la repercusión que puede existir en la salud de las y los trabajadores<sup>83</sup>.

- Cualquier modificación a las instalaciones, horarios, etc. se decide siempre tomando en cuenta al trabajador, quien externa su sentir a través del representante del sindicato. Así, se garantiza que las y los empleados sean tomados en cuenta al momento de realizar ajustes a las condiciones de trabajo.
- En 1979 se promulgó la ley “Equal Treatment of Women and Men in Employment Act (1979:503)”, la primera ley promulgada para combatir la discriminación sexual.
- Suecia tiene un sistema muy bueno de licencia parental (parental leave), basado en la idea de que ambos, madres y padres, tienen por igual los mismos beneficios. Desde 1974, la licencia parental fue desarrollada para que ambos pudieran disfrutar, a la par, de las mismas prerrogativas; en 1976 se estableció una duración por 7 meses, y fue en 1995 que se extensión a 18 meses, con la opción de gozarlos hasta cumplidos los 8 años el menor de edad y recibiendo por parte del Estado el 80% del salario.<sup>84</sup>

Si bien la sociedad sueca dista sobremanera de la mexicana, la posibilidad de analizarla en el presente estudio, desde el contexto mexicano, nos permitió concluir que efectivamente no se pueden comparar sociedades que son tan opuestas en su cultura, su historia, sus leyes y su sistema político, entre otros; sin embargo, y precisamente por

---

<sup>83</sup> Steinberg, Maria, Chapter 9. Occupational Health and Safety in a Diverse..., p. 293

<sup>84</sup> *Ibidem* p.299

ser uno de los países más desarrollados y mejor posicionados resulta interesante y sustancioso su estudio, a partir de la posición que ocupa en siguientes clasificaciones:

- Dentro de la clasificación de países más felices, Suecia se ubica en el lugar 7 de entre 156 países encuestados, según datos del Índice de Felicidad en el Mundo 2019<sup>85</sup>, en contraste con México y España, que se localizan en la posición 23<sup>86</sup> y 30 respectivamente,
- En el puesto 3, según datos del Índice de Percepción de la Corrupción 2018<sup>87</sup> de 180 países evaluados, mientras que México ocupa el lugar 138 y España la posición 41.
- En el lugar 14 de los países más seguros del mundo de conformidad con el Índice Global de Paz Mundial 2018<sup>88</sup>, elaborado por el organismo internacional: Instituto de Economía y Paz, el cual ha clasificado a 163 países, donde España y México tienen las posiciones: 30 y 140, respectivamente.

---

<sup>85</sup> Este informe es elaborado con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas en el que se consideran diversas variables para poder determinar qué tan felices se sienten las personas.

“La clasificación se ha hecho a partir de las respuestas a un cuestionario de evaluación de la vida basado en la escalera de Cantril. Se pide a los encuestados que piensen en una escalera en la que la mejor vida posible sería el peldaño 10 y la peor vida posible, el peldaño 0. A continuación se les pide que califiquen sus vidas en el momento actual con un peldaño de la escalera. Los investigadores identifican el resultado como la percepción que tienen los encuestados de su propia felicidad. Las respuestas se ponderan sobre la base de otros seis factores: nivel de producto interno bruto (PIB), esperanza de vida, generosidad, apoyo social, libertad y corrupción”. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2016\\_report\\_spanish\\_web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_spanish_web.pdf) (Consultado el 27 de mayo de 2019) *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas*. publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990. pp. 99 y 100

<sup>86</sup> <https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2019/WHR19.pdf> (Consultado el 15 de abril de 2019)

<sup>87</sup> *Cfr. Corruption Perception Index 2018*. El Índice de Percepción de la Corrupción 2018, es elaborado por la organización *Transparency International*, el cual se nutre de 13 encuestas y evaluaciones realizadas por expertos para medir la corrupción en el sector público de 180 países y territorios, a los cuales se les asigna una puntuación de 0 (corrupción elevada) a 100 (transparencia elevada).

<https://www.transparency.org/cpi2018> [consultado el 15 de enero de 2020]

<sup>88</sup> <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global-Peace-Index-2018-2.pdf> (consultado el 28 de mayo de 2019).

- Por lo que concierne al índice elaborado por la Organización Internacional del Trabajo sobre el “promedio de horas efectivamente trabajadas por semana, por persona ocupada<sup>89</sup>”, encontramos que en 2018 Suecia obtuvo un promedio de 36 horas; España 37 horas y México 46 horas.

Todos estos factores muestran la distancia abismal que separa a México de Suecia, aunque no tanto de España, como se verá más adelante, para llevar a cabo un ejercicio comparado entre estos tres países, propósito que no tiene este documento, justamente por las condiciones históricas, económicas, sociales, políticas y culturales que distinguen a cada nación. Sin embargo, analizar este país, después de 210 años y a su institución defensora de los derechos humanos, nos ayuda a conocer cuál ha sido su estrategia para enfrentar las prácticas no favorables que dan como resultado el *mobbing*, el acoso sexual y el *burnout* dentro del “*Parliamentary Ombudsman*”, además de percibir el resultado de las políticas adoptadas en el siglo XX en la sociedad sueca para lidiar con dichas prácticas. Tales acciones han sido desarrolladas, implementadas, mejoradas y aumentadas para lograr una mejor convivencia en los centros de trabajo, como lo abordaremos en la descripción de la experiencia que tuvimos al visitar y entrevistar a trabajadoras y trabajadores del *Parliamentary Ombudsman*, de la Universidad de Lund y del *Ombudsman* contra la Discriminación.

Aunado a ello, consideramos necesario precisar que en este país, dicha figura es utilizada por la mayoría de las organizaciones para controlar y evitar una deficiente administración, es decir que su finalidad es evitar las transgresiones hacia la población misma y el sistema político organizacional, por lo que cuando se habla de esta figura es oportuno especificar que nos referimos exclusivamente al Parlamento del *Ombudsman*, ya que podemos encontrar, por ejemplo, el *ombudsman* en las universidades y en las empresas.

---

<sup>89</sup> [https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI\\_ID=8&\\_afLoop=211968370805184&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=6djjwkalr\\_1#!%40%40%3F\\_afWindowId%3D6djjwkalr\\_1%26\\_afLoop%3D211968370805184%26MBI\\_ID%3D8%26\\_afWindowMode%3D0%26\\_adf.ctrl-state%3D6djjwkalr\\_146](https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=8&_afLoop=211968370805184&_afWindowMode=0&_afWindowId=6djjwkalr_1#!%40%40%3F_afWindowId%3D6djjwkalr_1%26_afLoop%3D211968370805184%26MBI_ID%3D8%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D6djjwkalr_146) (consultado el 25 de mayo de 2019)

Por ello, Suecia se convierte así en un referente a donde mirar y analizar, cuáles han sido las medidas que han adoptado desde muchos años atrás frente a problemas sociales como los ocasionados por el *mobbing*, acoso sexual y *burnout*, que derivan en prácticas laborales no favorables para las personas trabajadoras. Lo que no significa que estén exentos de errores o contrariedades que atender en la actualidad que sean discutibles y susceptibles de crítica.

#### **1.2.2.2. El Defensor del Pueblo en España.**

Como se ha descrito en el apartado que antecede, la figura del *Ombudsman* tuvo sus orígenes en Suecia en 1809 y de ese año a la fecha<sup>90</sup> ha sido adoptada por distintas legislaciones en Europa y Latinoamérica. En virtud de los lazos históricos y culturales que unen a México y España, se decidió realizar un análisis entre de su símil, el Defensor del Pueblo español.

Esta figura surgió en España con la Constitución de 1978, la cual establecía por primera vez la institución del Defensor del Pueblo, en su artículo 54, dentro del Título primero “De los derechos y deberes fundamentales”, Capítulo Cuarto “De las garantías de las libertades y derechos fundamentales”, el cual establece: “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales<sup>91</sup>”.

Esta figura, tuvo como antecedente en el siglo XIV el denominado “Justicia Mayor del Reino de Aragón”; se trataba de un “dictaminador” que actuaba de una manera preventiva sobre los proyectos de actos y normas para impedir su abuso<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Año 2020.

<sup>91</sup> Constitución Española de 1978, [consultado el 6 de septiembre de 2017]

[http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf)

<sup>92</sup> El Defensor del Pueblo de España, p. 67, [consultado el 5 de septiembre de 2017 en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM]

A diferencia del *Ombudsman*, “el Justicia Mayor de Aragón” era un juez cuyas dictaminaciones eran vinculantes para la autoridad a quien se dirigían, y el no cumplirlas podía tener como consecuencia una pena grave. Fue en 1711 con el rey Felipe V, que se suprimió.

El nacimiento de la figura del Defensor del Pueblo en España surge “tras la dictadura, en 1975, en la transición a la democracia que le siguió, el periodo constituyente y, por fin, la aprobación de la Constitución de 1978<sup>93</sup>”. Fue hasta “el 24 de marzo de 1981, que el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la Ley orgánica que la regula (Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril). Un año más tarde, el 28 de diciembre de 1982, el Pleno del Congreso de los Diputados aceptó la candidatura de Joaquín Ruiz-Giménez como primer Defensor del Pueblo<sup>94</sup>”.

Desde 1983, la sede principal de este organismo se instauró en el Palacio del Marqués de Bermejillo, cuya construcción data de los años 1913 y 1916 y estuvo a cargo del arquitecto santanderino Eladio Laredo, con fachada Plateresca<sup>95</sup>, decorado al “estilo Monterrey”, edificio que hizo las veces de residencia familiar, embajada y refugio durante la guerra civil, casa-museo y sede de organismos oficiales, para finalmente dar albergue al Defensor del Pueblo<sup>96</sup>.

Actualmente, el Defensor del Pueblo en España tiene las siguientes cualidades y atribuciones, mismas que se encuentran estipuladas en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo<sup>97</sup> :

---

<sup>93</sup> *Op cit.* Nota 40, p. 68.

<sup>94</sup> *Op. cit* Nota 40, p. 97.

<sup>95</sup> El Plateresco se caracteriza por exaltar la arquitectura nacional española de la época. Dentro de los elementos que lo caracterizan se encuentran las galerías, torres, rejerías, motivos heráldicos y gárgolas; todos ellos presentes en el Palacio del Marqués de Bermejillo.

<sup>96</sup> *Op. cit.* Nota 40, p. 117-145

<sup>97</sup> Véase: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/11/LeyOrganicaDP.pdf> [consultado 19 de noviembre de 2018]

- Es el Alto Comisionado de las Cortes Generales encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas.
- Es elegido por el Congreso de los Diputados y el Senado, por una mayoría de tres quintos.
- Su mandato dura cinco años y no recibe órdenes ni instrucciones de ninguna autoridad.
- Desempeña sus funciones con independencia e imparcialidad, con autonomía y según su criterio.
- Goza de inviolabilidad e inmunidad en el ejercicio de su cargo.
- Cualquier ciudadano puede acudir al Defensor del Pueblo y solicitar su intervención, que es gratuita, para que investigue cualquier actuación de la Administración Pública o sus agentes, presuntamente irregular.
- Puede intervenir de oficio (art. 103.1 de la Constitución Española).
- Da cuenta de su gestión a las Cortes Generales en un informe anual y puede presentar informes monográficos sobre asuntos que considere graves, urgentes o que requieran especial atención.
- Tras la ratificación por el Estado español del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York el 18 de diciembre de 2002, las Cortes Generales atribuyeron al Defensor del Pueblo las funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) en noviembre de 2009.
- La Defensora del Pueblo está auxiliada por dos Adjuntos, en los que puede delegar sus funciones<sup>98</sup>.
- No podrá investigar sobre cuestiones que estén pendientes de resolución judicial.
- Puede sugerir cambios legislativos.

---

<sup>98</sup> Véase <https://www.defensordelpueblo.es>[consultado diciembre 2017]

De conformidad con la citada Ley Orgánica y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su Reunión Conjunta de 6 de abril de 1983, las resoluciones que emite pueden tener los siguientes contenidos:

- *Recomendaciones, advertencias y recordatorios del cumplimiento de sus deberes legales.* “El Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes”. (artículo 30.1 de la Ley Orgánica).
- *Sugerencias.* “Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma”. (artículo 28.2 de la Ley Orgánica).
- *Alcance.* “El Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración pública, podrá, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquellos” (artículo 28.1 de la Ley Orgánica).

A continuación, se aportan otros datos que nos permiten apreciar las diferencias que tienen México, Suecia y España, sin ánimo de llegar a una comparación, como lo afirmamos en el apartado destinado al *ombudsman* sueco; encontramos que México, en 2015, a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó un total de 119,938,473 habitantes en toda la República mexicana, con un territorio de 1,964,375 Km<sup>2</sup>; mientras que en 2018 el Instituto Nacional de Estadística de España reportó un total de 46,733,038<sup>99</sup> habitantes, con un territorio de 505,935 Km<sup>2</sup>. Muy probablemente, estas cifras han repercutido en el funcionamiento, éxito o fracaso de las instituciones del *ombudsman* en las tres naciones abordadas, sin embargo, no es el propósito de este

---

<sup>99</sup> Obtenido de la página:  
[http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176951&menu=ultiDat os&idp=1254735572981](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDat os&idp=1254735572981) [Consultado el 25 de marzo de 2019]

documento realizar un estudio comparativo entre algunos de esos tres países, sobre todo por lo divergentes que son, pero el conocer estas cifras puede darnos un panorama más claro de las diferencias que los distinguen. Con los datos citados, observamos que la población mexicana supera a la española por aproximadamente 73 millones de habitantes, aunado a que España tiene apenas un cuarto del territorio de México; estas características sin duda han influido en la administración de recursos, organización y política de cada uno de ellos, por lo que resultaría inviable hacer una comparación directa.

Los datos anteriores ayudan a contextualizar el funcionamiento de las figuras del *ombusperson* en estos países, la forma en que opera el Defensor del Pueblo en España, cuáles son sus alcances y vislumbrar que la carga de trabajo, el tipo de problemáticas y/o violaciones a derechos humanos para cada país es distinto, al igual que los resultados que presenta año con año.

Por otra parte, cobra relevancia el concepto abordado y desarrollado por el Estatuto del *Ombudsman* Europeo en su artículo 2.1, el cual establece el concepto de “mala administración” para señalar los actos indebidos que cometen los servidores públicos a cargo de actos administrativos en territorio europeo. Si bien en el presente documento no nos ocuparemos de la jurisdicción europea, el concepto desarrollado por dicho ordenamiento nos permite obtener un término que, en el caso de México, sería equiparable al de violaciones a derechos humanos cometidos por agentes estatales, a saber:

“En las condiciones y con los límites que establecen los Tratados anteriormente mencionados, el Defensor del Pueblo contribuirá a descubrir los casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, y a formular recomendaciones para remediarlos. No podrá ser objeto de reclamación ante el Defensor del Pueblo la actuación de ninguna otra autoridad o persona<sup>100</sup>”.

---

<sup>100</sup><https://www.ombudsman.europa.eu/es/legal-basis/statute/es> [consultado 8 de junio de 2019]

Ahora bien, atraer dicho concepto al ámbito de México, puede generar una visión parcial hacia el desempeño de alguna autoridad, calificándola desde el inicio de “mala” cuando al inicio de una investigación, por parte de dichos organismos defensores de derechos humanos, debe ser imparcial y desde una óptica de debido proceso. Por tanto, es un riesgo el utilizar este calificativo como ya lo habíamos comentado en la introducción general, ya que podría caerse en la transgresión del principio de presunción de inocencia de cualquier persona, incluidas las autoridades; es por ello que al inicio de este documento utilizamos el concepto de **“prácticas no favorables o deficientes en el ámbito laboral”**. Sin embargo, conocer la existencia de dicha definición amplía nuestro panorama acerca de cómo se nombran dichos actos en otras partes del mundo.

	México	España <sup>101</sup>
<b>Nombre</b>	Ombudsman (Comisión Nacional de los Derechos Humanos / Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (o según entidad federativa))	Defensor del Pueblo <sup>102</sup>
<b>Periodo que dura en el cargo el Representante</b>	4 años	5 años <sup>103</sup>
<b>Órgano encargado de su elección</b>	Asamblea Legislativa de la Ciudad de México ahora Congreso de la Ciudad de México <sup>104</sup>	Cortes Generales <sup>105</sup>
<b>Número de oficinas en el país</b>	32 <sup>106</sup> Comisiones estatales, más una Comisión Nacional de los Derechos	

<sup>101</sup> Datos obtenidos de la página web del Defensor del Pueblo: <https://www.defensordelpueblo.es/contactanos/> [consultado el 18 de marzo de 2019]

<sup>102</sup> Aunque las Comunidades Autónomas tienen la facultad de crear una figura similar al Defensor del Pueblo, difieren en cuanto su naturaleza jurídica, es decir, el Defensor del Pueblo está contemplado en el artículo 54 de la Constitución Española, mientras que los Comisionados Parlamentarios autonómicos no lo están.

<sup>103</sup> Información obtenida de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (LODP), de 1981 en su artículo 2.

<sup>104</sup> Confróntese con el artículo 29 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

<sup>105</sup> Artículo 2 Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/11/LeyOrganicaDP.pdf> (consultado el 6 de mayo de 2019).

<sup>106</sup> Las 32 Comisiones estatales de derechos humanos, además de la Ciudad de México son: (1) Comisión Estatal de Derechos Humanos Aguascalientes, (2) Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, (3) Comisión Estatal de Derechos Humanos Baja California Sur, (4) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, (5) Comisión Estatal de

	Humanos (Una Comisión por entidad federativa)	17 Comunidades autónomas <sup>107</sup> más dos ciudades autónomas: Ceuta y Melilla (En el caso de España sólo 9 de las comunidades autónomas cuentan con una oficina del Defensor del Pueblo, más la sede principal que se encuentra en Madrid).
<b>Año de incorporación a la Constitución</b>	1992	1978
<b>Quién puede solicitar su intervención</b>	Cualquier persona	“Toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna” <sup>108</sup> .
<b>Nombre que recibe el instrumento de intervención</b>	Solicitud inicial /Queja	Queja
<b>Nombre que se les da a las personas encargadas de apoyar las funciones del presidente, es decir de la persona que funge como</b>	Visitadores/as Generales (Primero(a), Segundo(a), Tercero(a), Cuarto(a) y Quinto(a))	Adjunto Primero Adjunto Segundo <sup>109</sup>

Derechos Humanos Chiapas, (6) Comisión Estatal de Derechos Humanos Chihuahua, (7) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, (8) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, (9) Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango (10) Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (11) Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, (12) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero, (13) Comisión de Derechos Humanos Estado de Hidalgo, (14) Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, (15) Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán, (16) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, (17) Comisión de Defensa para los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, (18) Comisión Estatal de Derechos Humanos Nuevo León, (19) Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, (20) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, (21) Defensoría de los Derechos Humanos Querétaro, (22) Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, (23) Comisión de Derechos Humanos San Luis Potosí, (24) Comisión Estatal de los Derechos Humanos Sinaloa, (25) Comisión Estatal de los Derechos Humanos Sonora, (26) Comisión Estatal de Derechos Humanos Tabasco, (27) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, (28) Comisión Estatal de Derechos Humanos Tlaxcala, (29) Comisión Estatal de Derechos Humanos Veracruz, (30) Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, (31) Comisión Estatal de Derechos Humanos Zacatecas.

<sup>107</sup>Las comunidades autónomas son: (1) Andalucía, (2) Aragón, (3) Islas Canarias, (4) Cantabria, (5) Castilla- La Mancha, (6) Castilla y León, (7) Cataluña, (8) Comunidad de Madrid, (9) Comunidad Foral de Navarra, (10) Comunidad de Valencia, (11) Extremadura, (12) Galicia, (13) Islas Baleares, (14) La Rioja, (15) País Vasco, (16) Principado de Asturias y (17) Región de Murcia.

Cabe señalar que sólo 9 de las 17 comunidades cuentan con una oficina homóloga al del Defensor del Pueblo, siendo éstas: Andalucía (Defensor del Pueblo Andaluz), Galicia (Valedor do Pobo Galego), Aragón (Justicia de Aragón), Canarias (Diputado del Común de Canarias), Navarra (Defensor del Pueblo de Navarra), Castilla y León (Procurador del Común de Castilla y León), País Vasco (Ararteko), Cataluña (Síndic de Greuges de Catalunya), Comunidad de Valencia (Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana). [*Información consultada el 9 de marzo de 2020, en la página del Defensor del Pueblo de España <https://www.defensordelpueblo.es/enlaces-a-instituciones/>*]

<sup>108</sup>Artículo 10 de la LODP

<sup>109</sup>Artículo 8 de la LODP

<b>Defensor del Pueblo u Ombudsman</b>		
<b>Medio de presentación de la queja</b>	-La solicitud inicial se podrá presentar por escrito, de manera oral, telefónica, lengua de señas mexicanas, página web institucional o correo electrónico, comparecencia. Pueden iniciarse de oficio (No admitirá quejas anónimas) (Artículo 45 Ley Orgánica de la CDHCDMX)	(No admitirá quejas anónimas <sup>110</sup> )
<b>Procedimiento de investigación</b>	Una vez admitida la queja se le hará de conocimiento a la autoridad señalada como responsable, para que en un término de 15 días rinda un informe (artículo 60 LOCDHCM y 106 del Reglamento Interno)	Una vez admitida la queja se le hará de conocimiento a la autoridad señalada como responsable, para que en un término de 15 días rinda un informe <sup>111</sup>
<b>Tarea asignada</b>	Investiga cualquier acto u omisión cometido por algún o alguna servidora pública que desempeñe un cargo o comisión local en la entidad federativa correspondiente.	El Defensor del Pueblo es el Alto Comisionado de las Cortes Generales <b>encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas</b> de los ciudadanos mediante la <b>supervisión de la actividad de las administraciones públicas</b> “El Defensor del Pueblo velará por el respeto de los derechos proclamados en el Título I de la Constitución, en el ámbito de la Administración militar, sin que ello pueda entrañar una interferencia en el mando de la Defensa Nacional” <sup>112</sup> .
<b>Características</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No tiene competencia en resoluciones de carácter jurisdiccional/ No tiene injerencia en actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales. (Antes artículo 18 LCDH, ahora art. 6 LOCDHCM y 28 y 29 de su nuevo Reglamento Interno.</li> <li>Organismo constitucional autónomo.</li> <li>Sus resoluciones no son vinculantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No interfiere en la potestad jurisdiccional.</li> <li>Intervención en el control y supervisión de la Administración de Justicia.</li> <li>Órgano constitucional autónomo.</li> <li>Sus resoluciones no son vinculantes.</li> <li>El Defensor del Pueblo no puede anular o cambiar ningún acto de la Administración, pero sí incide con sus recomendaciones o Sugerencias en la voluntad de ésta para que recapacite en su decisión y cambie su postura (p.46 Corchete Martín).</li> </ul>
<b>Máximo pronunciamiento y/o resoluciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recomendaciones (art. 68 LOCDHCM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sugerencias (art. 28 LODP)</li> <li>“advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y</li> </ul>

<sup>110</sup>Artículo 17 de la LODP

<sup>111</sup>Artículo 18 de la LODP

<sup>112</sup> Artículo 14 de la LODP. Aunado a ello el artículo 9 de la LODP establece que: 1. El Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los derechos proclamados en su Título I.

		sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes” (Art. 31 LODP)
<b>Organización al interior de la oficina del Ombudsman (organigrama)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada Visitaduría General estará organizada con un Visitador General, quien tendrá a su cargo dos direcciones de área, dos subdirecciones de Área por cada Dirección, aproximadamente ocho Visitadores Adjuntos de Apoyo de Investigación (jefes de departamento) y varios Visitadores Adjuntos Auxiliares (el número de personas que se desempeñan con esta categoría pueden ser 16 o más por Visitaduría General).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El personal que trabaja al servicio del DP llevará el nombre de “personal al servicio de las Cortes (art. 35 LODP)”</li> </ul>
<b>Recursos o acciones que puede interponer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amicuscuriae</li> <li>• Acciones de inconstitucionalidad (medio de control previsto en el artículo 105, inciso g de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recurso de Amparo<sup>113</sup></li> <li>• Recurso Inconstitucional ante el Tribunal Constitucional</li> </ul>
<b>Datos Históricos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con la Reforma a la Constitución en 2011, se eliminó la restricción de no poder conocer de casos de índole labor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuvo una gran discusión en sus orígenes para determinar si se convertiría en un a) órgano de control administrativo o b) un órgano de tutela constitucional.</li> <li>• Surge como un control ante la lentitud y burocracia de los órganos administrativos, lo cual provoca inseguridad y daños a los administrados<sup>114</sup>.</li> </ul>
<b>Horario de atención al público</b>	Abierto las 24 horas del día, los 365 días del año (Atención telefónica y personal)	De lunes a Viernes de 9 a 14:00 horas y de lunes a jueves de 16:00 a 18:00 horas (excepto las tardes desde el 16 de junio al 15 de septiembre)
<b>Número aproximado de personas que trabajan en la oficina sede</b>	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1300, de las cuales se reportó en el ejercicio fiscal 2020 <sup>115</sup> que se cuenta con 666 plazas inscritas en el Servicio Civil de Carrera que atiende las funciones de Protección, Promoción y Difusión de los Derechos Humanos.)	

<sup>113</sup> Artículo 162 de la Constitución Española y 29 de la LODP.

<sup>114</sup> Corchete Martín, María José, *El defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Acta Salmanticensia, Estudios Jurídicos 82, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, España, 2001, p. 26.

<sup>115</sup> Consultable en la página web de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=60069>

	Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (en su informe anual de 2020 reportó un total de 671 personas trabajadoras, de las cuales aproximadamente 168 <sup>116</sup> forman parte del Servicio Profesional en Derechos Humanos)	
--	---	--

Fuente: *Elaboración propia.*

Dentro de la creación y evolución del Defensor del Pueblo en España han existido diversas propuestas por parte de legisladores para lograr un mayor alcance en sus atribuciones; si bien la estructura política de cada Estado es disímil, coinciden en la importancia de velar por los derechos humanos de las personas que habitan en el país pertinente respectivo.

La Doctora María José Corchete Martín en su libro *“El Defensor del Pueblo y la protección de los Derechos”*, desarrolla las ambigüedades por las que ha pasado el nacimiento y crecimiento de la figura en comento, desde iniciativas en las que se ha planteado la posibilidad de que el Defensor del Pueblo sea el que ponga en marcha el recurso de amparo y no sólo la persona afectada, hasta cuestionamientos respecto de si el Defensor del Pueblo está por encima de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos en razón de su naturaleza jurídica, la cual proviene de su origen constitucional, al estar previsto en artículo 54 de la Constitución Española, mientras que los Comisionados Autonómicos no lo están. Esto ha provocado una discusión respecto de si, jerárquicamente, se encuentran en una relación de subordinación frente al Defensor del Pueblo.

La respuesta al planteamiento anterior por parte de la citada autora, es que no existe tal dependencia, simplemente se trata de una naturaleza jurídica diferente; lo que puede originar que las Comunidades Autónomas tengan la posibilidad de crear figuras autonómicas semejantes al Defensor del Pueblo a través de sus ordenamientos autonómicos, pero sin que hasta la fecha los hayan creado.

Más adelante, se puntualizará la situación en la que nos tocó conocer al Defensor del Pueblo; la información que obtuvimos de las entrevistas realizadas a algunas

---

<sup>116</sup> Informe Anual 2020 de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, volumen I, p. 224

trabajadoras de dicha Institución nos permitió conocer la manera de operar ante los sucesos relacionados con hostigamiento laboral y *burnout*, así como las estrategias para combatirlos.

#### **1.1.2.2.1 COMISIONADOS AUTÓNOMOS.**

En el caso de estas instituciones, a diferencia del Defensor del Pueblo, su naturaleza jurídica, no se encuentra prevista en la Constitución española por lo que pueden ser creados “bien por mandato del Estatuto de autonomía, o bien directamente por una ley autonómica aunque el Estatuto no haga mención expresa a su existencia<sup>117</sup>”. Esta característica dificulta la organización y competencia. Este modelo, donde se combina la figura del Defensor del Pueblo -como ente constitucional- con la de los comisionados de las Comunidades Autónomas, se convirtió en un reto para el funcionamiento armónico de ambas instituciones; panorama que se agravó aún más en razón que este modelo mezclado con el nacional y el regional es único en España por lo que, al no contar con una institución y/o experiencia interna con dichas características, el poder atajar las dificultades y posibles conflictos legales resulta aún más difícil.

Para el trabajo desarrollado la manera en la que funcionan y coexisten ambas figuras permite recabar las buenas prácticas y aquéllas no favorables para lidiar con los casos de hostigamiento laboral, acoso sexual y *burnout*. En el Capítulo 3, como ha quedado apuntado en la introducción general, encontraremos la descripción y resultados de la experiencia que vivimos en una de las oficinas de los comisionados autonómicos, es decir, en la oficina del Procurador del Común de Castilla y León, organismo que puede asemejarse al de las comisiones de derechos humanos en las entidades federativas de la República mexicana.

---

<sup>117</sup> Corchete Martín, María José, “Propuesta de reforma en las relaciones Defensor del Pueblo-Comisionados Parlamentarios Autonómicos”, Revista Vasca de Administración Pública 56 (enero-Abril 2000), herri-Ardura Iaritzazko Euskal Aldizkaria.

### 1.2.3. Breves antecedentes del *Ombudsman* en México.

Ahora toca el turno a México, el país desde donde parte la presente investigación y en el que la figura del *ombudsman*, conocida con ese nombre e incluida en la legislación mexicana en 1990, llegó a nuestro país a través de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para, posteriormente, extenderse a los 32 estados de la República mexicana con la instauración de sus respectivas comisiones locales de derechos humanos que se han convertido en un verdadero oasis y en la oportunidad que todos los habitantes de este país tienen, de recibir justicia y un trato digno.

A continuación, abordaremos los antecedentes que han sido reconocidos por algunos autores y estudiosos de la figura en escrutinio. Para el caso, Jorge Carpizo<sup>118</sup> enlista los siguientes antecedentes que sirvieron de base para la implementación paulatina de la figura del *Ombudsman* en México:

- “Ley de Procuradurías de Pobres de 1847, promovida por don Ponciano Arriaga en San Luis Potosí.
- La Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, comenzó a funcionar al año siguiente, tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos, aunque no primordialmente frente al poder público.
- El 3 de enero de 1979, se creó en Nuevo León La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, siendo gobernador del estado el doctor Pedro G. Zorrilla.
- El 21 de noviembre de 1983, se fundó la Procuraduría de Vecinos por acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, ejemplo que dio entrada al establecimiento de esta figura jurídica en la Ley Orgánica Municipal de Colima el 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de ese Estado.

---

<sup>118</sup> Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 277.

- El 29 de mayo de 1985, se estableció en la Universidad Nacional Autónoma de México la Defensoría de los Derechos Universitarios, su Reglamento sería aprobado el 30 de julio de 1986.
- En septiembre de 1986 y en abril de 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero; sin embargo, ambas Procuradurías no proveen una amplia tutela de los derechos que intenta proteger.
- El 14 de agosto de 1988, nació la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, como parte de los ordenamientos incluidos en la Ley de Responsabilidades para los servidores públicos.
- El 22 de diciembre de 1988, se configuró la Defensoría de los Derechos de Vecinos en la Ciudad de Querétaro.
- El 25 de enero de 1989 se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito federal.
- El 13 de febrero de 1989 se crea la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, y en abril de ese mismo año, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos”.<sup>119</sup>

### **Procuraduría de Pobres**

El 5 de marzo de 1847, en San Luis Potosí, México, se crearon, con la moción presentada por don Ponciano Arriaga Leija, las Procuradurías de Pobres. Su fundamentación se encontró en la Ley de Procuradurías de Pobres. Esta nueva figura jurídica tenía como principal mandato la protección pronta y eficaz de las violaciones a las garantías fundamentales, así como la defensa y patrocinio de los pobres ante los abusos del poder; por ende, no existía la posibilidad de cuestionar la situación económica de quien iba a pedir ayuda pues su servicio era gratuito.

---

<sup>119</sup> *Ibidem* pp.11 y 12.

Ponciano Arriaga, político y jurista de pensamiento liberal se pronunció también en contra de la militarización del gobierno, sostuvo la igualdad jurídica de la mujer y su concepto de ‘la persona como fuente y principio de todo derecho’ –manifestación anticipada a la idea contemporánea de ‘la dignidad humana’– es, por consiguiente, semilla de las comisiones de derechos humanos de nuestro país<sup>120</sup>.

Sin embargo, encontramos en el libro *La defensa no jurisdiccional de los Derechos Fundamentales en México* de Carlos Natarén Nandayapa, la reflexión que hace notar lo erróneo de considerar a esta institución como un antecedente del *Ombudsman* en México, toda vez que carecía de autonomía e independencia, características indisolubles de la institución, siendo a su consideración el *prurito de buscar antecedentes remotos a las instituciones actuales*.<sup>121</sup>

### **1.1.2.3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

Por decreto presidencial del 6 de junio de 1990<sup>122</sup>, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante Comisión Nacional); en su artículo primero se estableció que sería un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y fue hasta el 12 de noviembre de 1992 que el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (como se señala en los considerandos de dicho Reglamento<sup>123</sup>). Fue hasta entonces que las y los habitantes de México contaron con una institución que permitía establecer un coto a los órganos de gobierno, además de tener la posibilidad de manifestarse respecto a las

---

<sup>120</sup> “20 años de liderazgo”, *COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL 20 Años*, México, septiembre de 2013, p. 16.

<sup>121</sup> Op cit. Nota 58 (Natarén Nandayapa) p.78

<sup>122</sup> Véase *Diario Oficial de La Federación DOF: 06/06/1990*

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990)[citado 20 de noviembre de 2018]

<sup>123</sup> Véase [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Reglamento\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Reglamento_CNDH.pdf)[citado el 20 de noviembre de 2018]

violaciones a derechos humanos que sufrían por parte de las autoridades gubernamentales.

Al paso del tiempo y mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102<sup>124</sup>; con ello, se elevó a la Comisión Nacional a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Después, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una institución con autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>125</sup>.

## **1.2. La estructura y funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.**

Como quedó explicado en los párrafos previos, para enero de 1992, con la reforma al artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

---

<sup>124</sup> Véase Diario Oficial de la Federación **DOF: 28/01/1992**

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4646760&fecha=28/01/1992](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646760&fecha=28/01/1992) [consultado el 21 de noviembre de 2018]

“Artículo 102. [...] B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que 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. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades [...]”.

<sup>125</sup> Véase. <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes> [Citado el 21 de noviembre de 2017].

nacieron las comisiones estatales a través de los congresos locales y, con ellas, la figura del *Ombudsman*.

El nacimiento de esta figura jurídica vino a complementar los mecanismos de acceso a la justicia de las personas que viven y/o transitan por este país, y derivado de que la figura del *Ombudsman* tiene una función cuasi jurisdiccional, se da la posibilidad de hacer a un lado las estrictas formalidades jurídicas y criterios específicos para la admisión y seguimiento de casos, siendo, en cambio, requisito *sine qua non* para el trámite de cualquier asunto ante organismos jurisdiccionales.

La Comisión de Derechos Humanos, a través del *Ombudsman*, viene a convertirse en un oasis para las personas que han visto afectados sus derechos humanos por las mismas autoridades encargadas de brindar seguridad, dirimir controversias, procurar y administrar justicia, entre otras funciones. De conformidad con la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México<sup>126</sup> y su Reglamento Interno<sup>127</sup>, la presentación de solicitudes iniciales y/o expedientes de queja ante dicha instancia no requiere de la presencia de asesor legal, ni poseer conocimientos jurídicos especializados; cualquier persona puede hacerlo<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Esta ley fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 12 de julio de 2019, y entró en vigor al día siguiente de su publicación de conformidad con el Transitorio Primero. Con ella se derogó a la anterior Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 22 de junio de 1993.

<sup>127</sup> Este nuevo Reglamento fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 23 de octubre de 2019 y vigente al día siguiente de su publicación. Previo a éste regía el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicado por primera vez en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el jueves 1 de agosto de 2002.

<sup>128</sup>El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos contempla que “Toda persona, grupo o comunidad podrá, por sí o mediante representante legal solicitar la intervención de la Comisión por presuntas violaciones a los derechos humanos. Las solicitudes de intervención de la Comisión podrán ser presentadas por algún familiar, vecinos o cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos, inclusive por niñas, niños y adolescentes [...]” En su anterior ley, se encontraba estipulado en su artículo 27 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: “Toda persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y presentar ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quejas contra dichas presuntas violaciones, ya sea directamente o por medio de su representante [...]”.

Es cierto que se han establecido varios instrumentos tradicionales para la defensa de las personas agraviadas<sup>129</sup>, como los recursos administrativos y el juicio contencioso administrativo; los primeros, ante la misma administración activa y, el segundo, por conducto de tribunales especializados. Pero aun cuando son eficaces en términos generales, han llegado a recargarse de tal manera que son lentos y costosos, por lo que es indispensable el establecimiento de otros sistemas más ágiles, los que, por medio de procedimientos flexibles, rápidos y poco onerosos, puedan resolver los incontables conflictos entre las y los afectados y la administración pública<sup>130</sup>.

Fue el 30 de septiembre de 1993 que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tuvo su nacimiento<sup>131</sup>; desde entonces hasta la fecha ha tenido como funciones establecidas la defensa, protección, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos respecto de los y las mexicanas y personas extranjeras que se

---

<sup>129</sup> Puede existir alguna duda respecto, cuál es la diferencia entre el juicio de amparo y el procedimiento de investigación de queja que realiza la Comisión de Derechos Humanos, al respecto podemos decir que una de ellas radica en que el Juicio de Amparo es un medio jurisdiccional protector de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, que requiere de ciertas formalidades para su admisión y seguimiento, de conformidad con la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 105 de la CPEUM; mientras que la queja forma parte del mecanismo de protección a los derechos humanos no jurisdiccional.

<sup>130</sup> *Op. cit.* Nota 118 (Carpizo).

<sup>131</sup> Mediante solicitud de información pública se obtuvieron los siguientes datos: “Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su transitorio tercero señala: *ARTÍCULO TERCERO. El titular del poder Ejecutivo enviará a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para su aprobación, el nombramiento del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la Presente Ley.*

En ese sentido con fecha 17 de septiembre de 1993, la Secretaría de Gobernación remitió a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el nombramiento que como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que hizo el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a favor del Doctor Luis de la Barreda Solórzano; el nombramiento de referencia fue recibido por dicha Asamblea el 20 de septiembre de 1993.

El 30 de septiembre de 1993, la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó el nombramiento como presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal al Doctor Luis de la Barreda Solórzano, mediante sesión extraordinaria publicada en el Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, mismo día en que tomó posesión del cargo e inició actividades la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En razón de lo anterior, la señalada normativa es la motivación de que la entonces Comisión haya iniciado sus actividades el 30 de septiembre de 1993”.

encuentren en el territorio de dicha ciudad, convirtiéndose así, en la institución *Defensora del Pueblo*, y en un organismo constitucional público y autónomo.

De 1993 a la fecha (2021), la Comisión de Derechos Humanos ha sido presidida por cinco personas, tres hombres y dos mujeres; de conformidad con los artículos 44, 45 y 46 del nuevo Reglamento Interno cuenta con cinco Visitadurías Generales<sup>132</sup>, que tienen dentro de sus atribuciones, la de conocer presuntas violaciones a derechos humanos imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en la Ciudad de México o en los órganos de procuración o impartición de justicia. Cabe señalar que con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, se fortaleció la autonomía de las comisiones de derechos humanos, permitiéndoles investigar asuntos de carácter laboral.

Desde su origen y hasta la fecha, se han emitido 389<sup>133</sup> recomendaciones, las cuales han sido producto de una investigación exhaustiva y un análisis escrupuloso, fruto del trabajo minucioso de las y los servidores públicos que han integrado dicha institución.

Al respecto, Fix-Zamudio refiere que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, –y por añadidura las comisiones estatales– posee atribuciones incluso más amplias que las tradicionales del modelo escandinavo del *Ombudsman*, pues no solo cumple con las relativas a la recepción de quejas y denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades públicas. Realiza, además, las investigaciones del caso, que inclusive puede iniciar de oficio, para formular las recomendaciones.

---

<sup>132</sup> Véase <https://cdhdf.org.mx/category/nosotros/quienes-somos/> [consultado el 21 de noviembre de 2018]

<sup>133</sup> Cifra obtenida de la página electrónica de la Comisión de Derechos Humanos al 9 de marzo de 2020 (En el año 1994 se emitieron 12 recomendaciones, en 1995- 16 recomendaciones, en 1996- 9 recomendaciones, en 1997- 17 recomendaciones, en 1998- 4 recomendaciones, en 1999-9 recomendaciones, en 2000-10 recomendaciones, en 2001- 10 recomendaciones, 2002-13 recomendaciones, en 2003- 11 recomendaciones, en 2004- 9 recomendaciones, en 2005- 8 recomendaciones, en 2006- 17 recomendaciones, en 2007- 19 recomendaciones, en 2008- 24 recomendaciones, en 2009- 28 recomendaciones, en 2010- 12 recomendaciones, en 2011- 13 recomendaciones, en 2012- 20 recomendaciones, en 2013- 19 recomendaciones, en 2014- 16 recomendaciones, en 2015- 18 recomendaciones, en 2016- 17 recomendaciones, en 2017-7 recomendaciones, en 2018- 20 recomendaciones, en 2019 se emitieron 23 recomendaciones, en 2020-8 recomendaciones).

Adicionalmente, la Comisión efectúa labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los propios derechos humanos, así como el establecimiento de una política nacional materia de respeto y defensa de los propios derechos, que ha incluido el estudio y proposición de reformas legislativas y reglamentarias<sup>134</sup>.

Cuando se habla de la figura del *Defensor del Pueblo*, se trata de un mediador — de gran prestigio y gran calidad moral— entre la autoridad y los gobernados, que busca fórmulas conciliatorias de resolución de conflictos entre una y otros. El *Defensor del Pueblo* es absolutamente autónomo no sólo respecto de las autoridades gubernamentales sino también de partidos, empresas, grupos de presión y asociaciones religiosas<sup>135</sup>.

De conformidad con los artículos 7 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos y 32 de su Reglamento Interno, la Comisión cuenta con la siguiente estructura para el ejercicio de sus atribuciones:

Artículo 7:

I. La Presidencia;

II. Un Consejo integrado por diez personas consejeras ciudadanas y la persona titular de la Presidencia de la Comisión;

III. Una Secretaría Ejecutiva;

IV. Las visitadurías generales especializadas que se requieran para el ejercicio de las atribuciones de la Comisión, de conformidad con lo que se establezca en el Reglamento Interno;

V. Las Delegaciones en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el territorio de la Ciudad de México;

VI. Un órgano interno de control armonizado con el Sistema Local Anticorrupción;

---

<sup>134</sup> *Op. cit.* Nota 118 (Carpizo), p. 207.

<sup>135</sup> Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/nosotros-2-2/> [consultado en enero de 2016]

VII. Las direcciones, coordinaciones y demás áreas que se establezcan en el Reglamento Interno; y

VIII. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desarrollo de sus actividades.

Artículo 32:

- I. La Presidencia
- II. Un Consejo
- III. Una Secretaría Ejecutiva
- IV. Las Visitadurías Generales;
- V. Un Órgano Interno de Control, denominado Contraloría Interna;
- VI. Las Direcciones Generales y Ejecutivas siguientes:
  - a) Dirección General de Quejas y Atención Integral;
  - b) Dirección General Jurídica;
  - c) Dirección General de Administración;
  - d) Dirección Ejecutiva de Delegaciones y Enlace Legislativo;
  - e) Dirección Ejecutiva de Promoción y Agendas en Derechos Humanos;
  - f) Dirección Ejecutiva de Seguimiento;
  - g) Dirección Ejecutiva de Educación en Derechos Humanos;
  - h) Dirección Ejecutiva de Investigación e Información en Derechos Humanos;
- VII. Las Coordinaciones y Direcciones de Área
- VIII. Las Delegaciones; y

- IX. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desarrollo de sus actividades.

### 1.2.1. Organigrama

Hasta 2019, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se organizaba en cuatro programas, los cuales estaban previstos en el artículo 23 bis<sup>136</sup> de su anterior Reglamento Interno y eran denominados como:

- a) Programa de Conducción Institucional
- b) Programa de Defensa
- c) Programa de Promoción y Difusión
- d) Programa de Fortalecimiento Institucional

---

<sup>136</sup>Artículo 23 bis. Para el cumplimiento de las tareas sustantivas y administrativas de esta Comisión, se establecerán Programas que conforme al objeto legal de la misma se dividirán en:

- I. Programa de Conducción Institucional; integrado por la Secretaría Ejecutiva, Consultoría General Jurídica, la Secretaría de Vinculación Estratégica y la Coordinación de Asesores.
- II. **Programa de Defensa**; integrado por las Visitadurías Generales, la Dirección General de Quejas y Orientación, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos y la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos;
- III. Programa de Promoción y Difusión; integrado por la Secretaría Ejecutiva, la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas, la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos y la Dirección Ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos;
- IV. Programa de Fortalecimiento Institucional; integrado por la Secretaría Ejecutiva, la Contraloría Interna, la Dirección General de Administración, la Consultoría General Jurídica, el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, la Coordinación de Tecnologías de Información y Comunicación y la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos.
- V. Al efecto la o el Presidente determinará las directrices bajo las cuales se realizarán las tareas programáticas, así como los lineamientos y políticas generales a los que habrán de sujetarse estos Programas, debiendo observar políticas transversales de eficiencia en el gasto, protección al derecho humano a un medio ambiente sano, equidad de género, igualdad sustantiva de las personas, no discriminación, respeto e integración de personas con discapacidad y en general de aquellas en situación de vulnerabilidad por discriminación.

A raíz de la publicación y entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos y su Reglamento Interno, esa denominación desapareció para quedar establecido en su artículo 41, su nueva nomenclatura. Lo que anteriormente era el Programa de Defensa pasó a nombrarse como “Áreas de Garantía y Defensa”, que incluyen a todas aquellas encargadas de la defensa, garantía, protección y promoción en los derechos humanos. Estas áreas actualmente<sup>137</sup> son:

- a) Dirección General de Quejas y Atención Integral
- b) Visitadurías Generales
- c) Dirección Ejecutiva de Seguimiento

Como quedó expuesto en la Introducción general de este documento, esta investigación únicamente se centra en el entonces llamado Programa de Defensa y, en particular, en las Áreas de Garantía y Defensa, en específico, la labor que se realiza por parte de las cinco Visitadurías Generales, la Dirección General de Quejas y Atención Integral, su Dirección de Atención Psicosocial y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, toda vez que son las encargadas de la investigación, tramitación y seguimiento de los expedientes de queja presentados por personas que han sufrido algún menoscabo en el goce y ejercicio de un derecho, además de tener la mayor carga de trabajo.

En la Comisión laboran aproximadamente 548<sup>138</sup> personas, la mayoría de ellas desempeña su labor en las áreas de Garantía y Defensa.

Las Áreas de Garantía y Defensa están integradas de la siguiente manera:

- ❖ Visitadurías Generales.

Como se precisó líneas arriba, actualmente existen cinco Visitadurías Generales, cada una de las cuales cuenta con un aproximado de 30 a 45 colaboradores, de los cuales un

---

<sup>137</sup> Marzo de 2020

<sup>138</sup> Mediante solicitud de información pública se informó que, al 15 de junio de 2020, trabajaban en esa Comisión 294 mujeres y 254 hombres. Asimismo, 144 personas servidoras públicas trabajadoras de la Institución tienen hijos menores de 12 años de edad.

promedio de 5 personas se encarga de las cuestiones administrativas. Cada Visitaduría cuenta con la siguiente estructura:

- Un/a Visitador/a General
- Al menos una Dirección de Área<sup>139</sup>, aunque en la práctica cada Visitaduría cuenta con dos.
- Dos o cuatro Visitadores/as adjuntos/as de Investigación, de seguimiento u orientación, que hacen funciones de subdirección.
- Ocho Visitadores/as adjuntos/as como Apoyo de Investigación, mejor conocidos como jefes o jefas de departamento.
- De 16 a 30 Visitadores/as adjuntos/as Auxiliares de Investigación.
- ❖ Dirección General de Quejas y Atención Integral.

Debido a la magnitud de trabajo que recibe esta área, es la que cuenta con el mayor número de personal y debido a que es aquí donde se da entrada a las solicitudes iniciales de las personas peticionarias, durante los 365 días del año, las 24 horas del día, ya sea por vía telefónica, presencial o electrónica; por consiguiente es la única que tiene tres turnos de guardias durante todo el día. De conformidad con el artículo 42 del nuevo Reglamento Interno, esta Dirección está integrada por:

1. Una Dirección de Atención y Orientación
2. Una Dirección de Registro y Acciones de Prevención
3. Una dirección de Atención Psicosocial
4. Una Dirección de Servicios Médicos y Psicológicos

---

<sup>139</sup> De conformidad con el artículo 45 del nuevo Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, las visitadurías estarán integradas con al menos: *I. Una Dirección de Área; y II. El personal profesional, técnico y administrativo necesario que al efecto establezca la persona titular de la Presidencia para la adecuada realización de sus funciones.*

5. El personal profesional, técnico y administrativo necesario que al efecto establezca la persona titular de la Presidencia para la adecuada realización de sus funciones.

Adicionalmente, cuenta con una Dirección General de Quejas y Atención Integral (titular del área), de dos a cuatro Visitadores/as adjuntos/as de Atención y Orientación, visitadoras/es adjuntos/as de Apoyo de Atención y Orientación, visitadores/as adjuntos/as en funciones de Auxiliar de Atención y Orientación, visitadoras/es adjuntas/os de apoyo y auxiliares de Registro y Acciones de Prevención,

❖ Dirección Ejecutiva de Seguimiento:

Visitador/a adjunto/a de Seguimiento.

Visitador/a adjunto/a de Apoyo de Seguimiento.

Visitador/a adjunto/a Auxiliar de Seguimiento.

❖ Dirección de Servicios Médicos y Psicológicos.

Esta área, a pesar de ser tan importante, ya que en ella recae la tarea de aplicar el *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Protocolo de Estambul*, tan solo la integran cinco médicos y cinco psicólogos, aproximadamente.

❖ Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.

Antes de la reforma del 12 de julio de 2019, la Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal contemplaba siete relatorías<sup>140</sup>; inicialmente el Reglamento Interno únicamente contemplaba una relatoría, pero con el paso del tiempo se fueron ampliando hasta contar con siete. Cada una de esas áreas era dirigida por una persona, quien tenía la obligación de estar permanentemente actualizada sobre

---

<sup>140</sup> 1. Relatoría por los Derechos Humanos de las Mujeres y la Igualdad de Género. 2. Relatoría por el Derecho a la Libertad de Expresión. 3. Relatoría por el Derecho a Defender los Derechos Humanos. 4. Relatoría por los Derechos de las Niñas y los Niños. 5. Relatoría por los Derechos de las personas con Discapacidad. 6. Relatoría por los Derechos de las Personas Migrantes, Refugiadas y Sujetas de Protección Internacional. 7. Relatoría por los Derechos de las Personas Jóvenes.

el tema e impulsando las modificaciones procedentes a la legislación para estar acorde con los estándares internacionales.

Actualmente, en su nuevo Reglamento Interno en los artículos 57 y 58 fracción III, se establece la integración y atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Promoción y Agendas en Derechos Humanos, la cual *coadyuvará a través de relatorías con la protección y promoción de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México*, sin especificar el nombre de éstas, según estaba consignado en el Reglamento anterior.

#### **1.2.1.1. Actores sociales.**

##### **1.2.1.1.1. Autoridades.**

Con base en lo apuntado en la introducción general de este documento, para llegar a comprender el panorama de los actores sociales que participan en el objeto abordado en las páginas subsecuentes, es necesario precisar quiénes son y cómo, a partir de su condición son, por ende, capaces de transgredir los derechos humanos de las y los empleados que prestan su servicio al interior de la Comisión.

Consideramos como autoridades a todas aquellas personas que detentan algún cargo o puesto dentro de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, particularmente aquellas que desempeñan un puesto de mando, dirección y supervisión, de conformidad con el Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos y el Catálogo General de Cargos y Puestos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, siendo éstos los siguientes cargos:

Por orden jerárquico:

- Titular de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
- Visitadores/as Generales
- Directores/as de Área
- Subdirectores/as de Área

Por lo que hace a los puestos de trabajo que no son considerados por dicho ordenamiento normativo, como de dirección o supervisión, pero en los que hemos encontrado que han participado, por igual, en prácticas no favorables que trascienden y transgreden los derechos humanos de las y los empleados de las Áreas de Garantía y Defensa, tenemos a:

- Jefes/as de departamento
- Visitadores/as adjuntos auxiliares de investigación, orientación y/o seguimiento.
- Personal administrativo adscrito a las Visitadurías Generales, Dirección General de Quejas y Orientación y demás secciones que comprenden las citadas áreas de Defensa.

Es decir, a todas las personas que tienen un cargo de supervisión o mando al interior de la Comisión las hemos considerado como autoridades, junto con aquellas que aún sin tener dichas atribuciones, en razón de la propia dinámica laboral, conforman un sistema que, en alianza con personas cuyos cargos son de nivel dirección o supervisión, ha quedado demostrado que han colaborado por acción o por omisión, y según evidencias que así lo exhiben, en el menoscabo de los derechos humanos a un ambiente libre de violencia, a la salud, acceso a la justicia y demás derechos descritos en los numerales que preceden.

#### **1.2.1.1.2. Personas que laboran en las Áreas de Garantía y Defensa de la Comisión.**

De acuerdo con lo que hemos ya expuesto en los numerales que preceden, la Comisión de Derechos Humanos está integrada por diversas áreas en las que laboran un sinnúmero de personas encargadas de realizar funciones específicas. Para los fines del presente documento, el universo de personas trabajadoras que consideramos en esta investigación fueron aquellas que prestan sus servicios dentro de las áreas de Garantía y Defensa, por ser éstas las que desempeñan de manera directa la defensa de los derechos humanos y, por ende, las encargadas de garantizar la promoción, garantía y defensa de éstos hacia la comunidad capitalina.

A manera de síntesis, las áreas involucradas son, de conformidad con la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y su Reglamento Interno, cuya entrada en vigor tuvo verificativo el 12 de julio y 23 de octubre de 2019, respectivamente, las siguientes:

- Dirección General de Quejas y Atención Integral
- Visitadurías Generales
- Dirección Ejecutiva de Seguimiento

Para el caso, el artículo 2 de los nuevos Lineamientos Generales de Trabajo para las Personas Trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, define a la **persona trabajadora de la Comisión y/o personal de la Comisión** como: “Toda persona trabajadora, que desempeñe un puesto o cargo de los autorizados en la estructura orgánica de la Comisión que, conforme al artículo 113 último párrafo de la Ley, es personal de confianza”. Dentro de esta definición encontramos dos tipos de personal: a) personal administrativo (personas trabajadoras que ingresan a ocupar un cargo de estructura, sin mediar concurso de oposición y cumpliendo con los requisitos administrativos establecidos) y b) personal de Servicio Profesional en Derechos Humanos (personal que ingresa a ocupar un cargo de estructura, a través de concurso de oposición establecido en el Estatuto del Servicio, y cumpliendo con los requisitos administrativos establecidos).

#### **1.2.1.1.3. Personas peticionarias**

De conformidad con el artículo 3 fracción XIV del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se considera *parte quejosa a la persona o personas que inician un procedimiento de queja. También denominadas personas peticionarias y/o agraviadas; posibles o presuntas víctimas*; es decir, cualquier persona que presente ante dicho organismo constitucional autónomo alguna solicitud inicial, en la que exponga hechos posiblemente constitutivos de presuntas violaciones a derechos humanos por parte de alguna persona que preste su servicio en la demarcación territorial de la Ciudad de México.

La ley Orgánica de esta institución establece como requisito de admisibilidad<sup>141</sup> que la persona sea identificable y que pueda contactársele, *contrario sensu* no aceptará quejas anónimas, salvo que no pueda proporcionar sus datos de contacto por existir algún peligro inminente hacia su integridad personal. En síntesis, persona peticionaria es todo ser humano identificable que habite o transite en la Ciudad de México, que alguno de sus derechos humanos haya sido transgredido por parte de alguna autoridad capitalina y que formule por escrito, correo electrónico, vía telefónica o cualquier medio electrónico o por comparecencia, dichos acontecimientos.

### **1.2.2. Historia del Programa de Defensa, ahora denominado Áreas de Garantía y Defensa de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.**

Este apartado hace alusión al nombre con el que se distinguían las áreas de trabajo de la Comisión hasta antes de su reforma en 2019, con la publicación y entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos. Las áreas encargadas de la defensa de los derechos humanos de los y las usuarias de la Comisión fueron reguladas con el *Ombudsman* Emilio Álvarez Icaza; fue durante su gestión que se designó a las diversas áreas de la Institución con el nombre de “Programas”, como ya ha quedado aclarado.

A efecto de conocer la historia y evolución en las funciones y atribuciones de la Comisión, así como los avances en las condiciones laborales de las y los servidores públicos que prestan su servicio dentro de ésta, decidimos realizar entrevistas estructuradas a la y los ex presidentes de este organismo constitucional autónomo. A continuación, haremos un desglose de la historia, avances y contexto en el que se desarrolló la Comisión de Derechos Humanos, tomando como fuente de información los testimonios e informes anuales emitidos por sus diferentes administraciones.

---

<sup>141</sup> Artículos 53 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos y 99 de su Reglamento Interno.

### 1.2.2.1. Administraciones 1993-2018

Desde el 30 de septiembre de 1993 la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se encuentra funcionando los 365 días del año, las 24 horas.

Al día de hoy<sup>142</sup>, han transcurrido casi 28 años, durante los cuales han ocupado el cargo de *ombudsperson* cinco personas, como ya lo mencionamos, tres han sido hombres y las dos últimas, mujeres.

La finalidad de analizar las administraciones que han estado a cargo de la Institución se centra en ubicar históricamente las distintas condiciones laborales que han existido durante estos 28 años, su inicio y sus modificaciones. A continuación, abordaremos las características de cada uno de tales ciclos.

La **primera** administración estuvo a cargo del Doctor Luis de la Barreda Solórzano; fue él quien la inauguró el 30 de septiembre de 1993 y terminó su encargo en 2001. Fue designado por la entonces Asamblea de Representantes (posteriormente Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y hoy Congreso de la Ciudad de México) por un primer periodo de 4 años y posteriormente aprobó su reelección por otro periodo similar, dando un total de 8 años, de 1993 a 2001. Etapa que, por ser el inicio de este organismo constitucional autónomo, no tenía desarrolladas tantas estrategias como la que se consolidó en las administraciones subsecuentes.

De las entrevistas sostenidas con el ex *Ombudsman* de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, encontramos las siguientes características:

- a. Empezó desde cero, con el caso número uno, es decir, no se recibieron expedientes de queja provenientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que pudieran retrasar o alentar el trabajo de la naciente institución.

---

<sup>142</sup> Marzo 2020

- b. El número de visitantes/as contratados inicialmente fue de 25 personas, para terminar con 300.
- c. No se contó con algún mecanismo de atención de casos de hostigamiento laboral y/o sexual. Estas situaciones eran solucionadas directamente por el *Ombudsman*.
- d. El ex titular sólo recordó un caso atendido personalmente, sobre hostigamiento sexual.
- e. No había mecanismos ni atención para situaciones de hostigamiento laboral ya que, a dicho del ex presidente, no se presentó ningún evento de este tipo.
- f. No contaban con un instrumento para registrar los horarios de trabajo, tanto de entrada como de salida.
- g. A dicho del *ombudsperson*, no había necesidad de permanecer más tiempo que el oficial en la Comisión, ya que “iban al día”.
- h. Él era la última persona que permanecía en las instalaciones de la Comisión.
- i. Laboraba diariamente un promedio de nueve horas y media.
- j. El ambiente de trabajo referido por el ex titular era de *camaradería* y, en general, armónico.

La **segunda** administración estuvo a cargo del Doctor Emilio Álvarez Icaza, quien permaneció al frente de dicho organismo constitucional autónomo, igualmente por dos periodos de cuatro años; inició en 2001 y terminó su encargo en 2009. Durante su administración ubicamos lo siguientes cambios:

- a.2 Se creó el Servicio Profesional en Derechos Humanos.
- b.2 Se compró el edificio de la sede actual de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en Avenida Universidad número 1449.

c.2 Se capacitó a todo el personal para que pudieran hacer uso de las nuevas tecnologías.

d.2 Se instauraron los bonos de puntualidad para el personal de enlace administrativo.

e.2 Se establecieron dos fiestas al año, la de Fraternidad y la de fin de año, dirigidas a todo el personal de la Comisión.

f.2 Se otorgó al personal el servicio de vales de comida, en convenio con restaurantes que estaban en las proximidades del edificio ubicado en Avenida Chapultepec y posteriormente la incorporación del comedor en el nuevo edificio en Avenida Universidad.

La **tercera** administración estuvo a cargo del Doctor Luis A. González Placencia, quien permaneció al frente de dicho organismo constitucional autónomo por un periodo de cuatro años, inició en 2009 y terminó su encargo en 2013. Durante su administración se dan los siguientes cambios:

a.3 Se instauraron los horarios diferenciados y la prestación de seis días económicos con motivo del “Programa de armonización de la vida laboral y la vida privada”, cuya autorización no estaba condicionada al sentir de las autoridades de la Comisión.

b.3 Se realizaron encuestas para medir el clima laboral al interior de la Comisión de Derechos Humanos.

c.3 Se modificó el Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos para crear licencias flexibles.

d.3 Se desarrolló un programa de actividades deportivas, educativas y culturales para que el personal pudiera interactuar y relajarse.

En la **cuarta** y última administración en estudio, estuvo al frente de la Comisión de Derechos Humanos la Doctora Perla Gómez Gallardo, quien permaneció un periodo de cuatro años, inició en 2013 y terminó su encargo en 2017. Durante su administración se registraron lo siguientes cambios:

a.4 Por primera ocasión se dio la licencia ampliada de paternidad, licencias en caso de adopción de hijos, así como para aquellas mujeres que optaban por la interrupción legal del embarazo (ILE).

b.4 Se elaboró un documento para que sirviera como referencia de las mejores prácticas, para combatir los casos de hostigamiento laboral.

c.4 Adquisición de *ombudsmóviles* y autobuses.

d.4 Cambio de equipos de cómputo con más de 13 años de antigüedad.

e.4 Se actualizaron los textos para que fueran acordes al lenguaje con perspectiva de género.

f.4 Se creó un área de estadística y medición de rezago, mapas georreferenciados, por colonia, de los derechos que habían sido transgredidos a los habitantes de la Ciudad de México.

g.4 Se dio continuidad a las actividades recreativas para las y los trabajadores de la Comisión.

h.4 Se apoyó la inclusión de jurados externos para los concursos de oposición interna y externa del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

Y en la **quinta** y actual administración, abordada de manera genérica ya que no forma parte del análisis a profundidad, se encuentra como presidenta Nashieli Ramírez Hernández, quien inició su periodo en 2017, y permanecerá cuatro años más, toda vez que reelección fue aprobada el 12 de agosto de 2021 por el Congreso de la Ciudad de México. Durante su administración observamos lo siguientes cambios:

a.5. Se abrogó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

b.5 Entró en vigor, el 13 de julio de 2019, la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

c.5 El 24 de octubre de 2019, entró en vigor el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

d.5 Se estableció la nueva Metodología Para la Gestión del Desempeño del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

e.5 Se publicó y socializó, a finales del segundo semestre de 2019, el nuevo Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos.

f.5 El 1 de enero de 2020 entraron en vigor los nuevos Lineamientos Generales de Trabajo para las Personas Trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

g.5 El 1 de enero de 2020, entró en vigor el nuevo Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

h.5 Se eliminaron diversas prestaciones como el Seguro de Gastos Médicos Mayores y el Seguro de Vida, con la publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 7 de marzo de 2019, de los Lineamientos de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y el Ejercicio de Recursos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

i.5 Con las nuevas modificaciones al Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos, se desincorporaron las Direcciones de Área, por lo que actualmente estos puestos ya no pueden ser obtenidos por concurso, sino por designación directa de los titulares de las áreas, con el visto bueno de la persona titular de presidencia.

j.5 Se restringió y condicionó la autorización de los 6 días económicos, los que ahora no podrán tomarse en días seguidos de vacaciones o días oficiales de descanso.

k.5 Los horarios diferenciados que contemplaba el “Programa de armonización de la vida laboral con la vida privada” han sido condicionados a disfrutarse, previa justificación, válida para los y las titulares de la institución.

l.5 Se modificó el formato de los festejos del día de la Fraternidad y de Fin de año incorporados en la gestión de Emilio Álvarez Icaza.

m.5 Con la nueva normatividad, recién entrada en vigor en 2019, se endurecieron y aumentaron los requisitos para gozar de las licencias ordinarias y extraordinarias que estaban contempladas en el Estatuto del Servicio Profesional.

n.5 La Comisión cambió de denominación con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México, cambiando la nomenclatura de 'Distrito Federal' por el de 'Ciudad de México'.

### **1.2.3. El trabajo que desempeñan las personas defensoras de derechos humanos y su significado.**

La tarea que realizan las y los servidores públicos que se encuentran en las Áreas de Atención Integral y Defensa, probablemente sea de las más complejas y extenuantes. Esta labor incluye el trato directo con personas que manifiestan haber sufrido alguna violación a los derechos humanos por parte de algún o alguna agente estatal, aunado a ello, las personas servidoras públicas anualmente brindan aproximadamente 39,596 servicios a personas peticionarias o víctimas<sup>143</sup>. Ellas mismas, según su cargo y puesto tramitan sus propios oficios y dan seguimiento a cada una de las peticiones de las víctimas que acuden a presentarlas ante la Comisión.

Como ha quedado expuesto, una de las características principales de las comisiones de derechos humanos debe ser evitar, a toda costa, la revictimización de las personas que han sufrido en una o varias ocasiones, violencia institucional. Esta condición vuelve a las víctimas más susceptibles y perspicaces ante la necesidad de evaluar el trato que se les brinda por parte de la Comisión.

A manera de resumen, podemos enlistar las siguientes actividades y cualidades propias de las y los defensores de derechos humanos de la Comisión en estudio:

---

<sup>143</sup> Informe anual 2019, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Volumen I, p. 9.

- Atención al público, dependiendo del área en la que la persona se encuentre adscrita, tendrá que atender vía telefónica, a través de correo electrónico y presencial a las personas que acudan a la Institución, con o sin cita.
- La atención, a diferencia de otras instituciones es, en la mayoría de las ocasiones, cordial, amable, diligente y respetuosa.
- Según sea el caso, en ocasiones las y los servidores públicos proporcionan acompañamiento en crisis a las personas víctimas de violaciones a derechos humanos; esto implica un perfeccionamiento en las técnicas de entrevista.
- Elaboración de oficios, ya sea en el momento de la entrevista o posterior a ella, para desahogar cuestiones de trámite ordinario y/o urgentes, como lo son las solicitudes de medidas cautelares urgentes<sup>144</sup>.
- Análisis de documentos.
- Visitas a centros penitenciarios, agencias del Ministerio Público, Alcaldías, albergues, puntos de calle, casas-hogar, domicilios de particulares, Centros de Desarrollo Infantil, etcétera.

Es por ello que ser una o un defensor de derechos humanos en la Comisión tiene diversos significados; a continuación reflexionaremos al respecto.

Ser una persona defensora de derechos humanos adscrita a esa Comisión significa: poseer un trato amable, profesional, tolerante, respetuoso, ser una erudita en la materia (así estén recibiendo algún maltrato verbal y/o físico por parte las personas peticionarias o bien sea un caso desgarrador y complejo por su temática); disponibilidad, escucha activa, desarrollo de un criterio jurídico para saber cuándo determinar y solicitar la intervención urgente a través de medidas precautorias cautelares a las diversas autoridades capitalinas; desarrollar estrategias para evitar la revictimización; flexibilidad en el manejo del tiempo personal para atender asuntos que conlleven mayor tiempo que

---

<sup>144</sup> Artículo 39 y 40 de la Ley orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 43 fracción VIII (para la Dirección de Quejas), 46 fracción X (para las Visitadurías Generales), 48 fracción XVIII (Dirección Ejecutiva de Seguimiento) del Reglamento Interno.

el oficial, con la finalidad de atender problemáticas urgentes; capacitación continua y, por último, aplicar la premisa de no reproducir el maltrato o malas prácticas que las víctimas de derechos humanos hubieran podido sufrir en alguna otra dependencia del gobierno de la Ciudad de México. Esta premisa, desde el deber ser, convierte a la Institución en un oasis para las y los usuarios.

La radiografía y contenido de una persona defensora de derechos humanos la encontramos definida en toda la normatividad que rige a la Comisión y que mencionaremos más adelante, la cual, en resumen, se circunscribe a definirla como una persona servidora pública ejemplar, mientras que en el mundo fáctico, al analizarlo y al haber tenido la experiencia de vivirlo, podemos compartir la experiencia por la que se pasa al incorporarse inicialmente a la Institución. En efecto, se da una especie de “enamoramamiento” que genera en las personas trabajadoras el rol de heroínas de las personas usuarias, descrito en su normatividad, lo que les lleva a incursionar, o al menos a intentarlo, en un estado psicofísico impasible respecto de los cambios ambientales, tanto a nivel profesional como en lo personal; sin embargo, al paso del tiempo, ese estado de super heroína empieza a mermarse y a cobrar figura humana.

Así entonces, y derivado de las cargas de trabajo que tiene cada una de las personas defensoras de derechos humanos al interior de la Comisión, la complejidad de los casos, más las prácticas no favorables que afectan su estado de ánimo, e incluso su salud, como producto de un clima laboral perjudicial, más los criterios de los superiores jerárquicos poco claros y/o arbitrarios y autoritarios, entre otros factores, influyen para que empiece a trastocarse ese deber ser. Solo por dar un ejemplo, es impensable que alguien pueda quejarse por la carga de trabajo, el impacto de algún caso asignado, el aburrimiento que se experimenta por tener que atender durante años los mismos temas, la ausencia de políticas para una buena administración del empleo, del tiempo y del espacio de trabajo; el cansancio *per sé* que conlleva el tener más de 50 expedientes de queja a cargo y, en ocasiones, hasta 150 expedientes en trámite. Resulta impropio, por decir lo menos, el tener dicho número una misma persona trabajadora, cuando a partir del expediente 45 es realmente improbable mantener un buen control del estatus del expediente, el cual refleja algo más que un simple conjunto de hojas, ya que se traduce

en personas y en sus problemáticas. En la mayoría de las ocasiones, las víctimas han tenido que acudir, antes que al organismo público autónomo, a un par de instancias gubernamentales, donde han tenido que padecer los sinsabores de la burocracia mexicana, la que es bien conocida por producir sentimientos de injusticia, impunidad y frustración por no dar una solución efectiva; para finalmente caer en lo mismo, en el círculo de violencia recomendado a las autoridades capitalinas el que precisamente debe ser combatido por los organismos constitucionales de protección de derechos humanos.

Por tanto, la situación descrita se convierte en un fenómeno ambivalente, las dos caras de una misma moneda; por un lado los y las servidoras públicas saben que deben cumplir con el riguroso perfil de personas defensoras heroínas, mientras que en la otra faz, ellas mismas se recriminan el hecho de sentir malestar, cansancio, dolor e incomodidad en el desarrollo de alguna de las tareas de defensa, e incluso el acoso y/u hostigamiento laboral por parte de alguno de sus pares o superiores jerárquicos al interior de la Comisión de Derechos Humanos capitalina y, peor aún, si alguna de ellas llega a externarlo, es mal vista y reprobada por colegas y autoridades, para finalmente, terminar, irremediablemente, con un sentimiento de frustración y de indiferencia que, combinados, dan una especie de protección psicológica difícil de explicar (toda vez que éste no es un estudio psicológico, no ahondaremos más al respecto) que les permite sobrevivir por años dentro de la Institución, pero que hemos intentado reflejar en la transcripción de los testimonios de las personas trabajadoras en los capítulos subsiguientes.

Estas dos caras se convierten en una constante pugna en el interior de la mente de la persona servidora pública, ya que existe la creencia que una persona defensora de derechos humanos se sobrepone ante la adversidad siempre, al estar dotada de una especie de súper poderes, propios de un héroe o heroína, mientras que, de facto, siente tristeza, enojo, cansancio y disgusto; todos ellos sentimientos que producen un estado anímico en las personas, y el cual debe ser tratado; si bien es a nivel individual, todas las instituciones deberían tener la obligación de facilitar y promover el autocuidado de sus personas trabajadoras, ya que si ellas se encuentran en buen estado psicofísico el desempeño que tengan en su espacio laboral será igualmente óptimo.

Finalmente, lo que pretendemos visualizar, no es la sobre exigencia de buenas conductas del personal de la Comisión, ni tampoco su reconocimiento por ser, en su mayoría, buenas personas aplicadas en la defensa de derechos humanos; son tres los aspectos que habría que destacar: la peculiaridad del modelo que distingue a una persona defensora de derechos humanos de la Comisión, que dista de los demás trabajos en la Ciudad de México, como ha quedado de manifiesto en los acápites que anteceden; la incongruencia entre los mundos fáctico y normativo respecto de las obligaciones de la misma Institución que es el promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en la capital, en contraposición con el cumplimiento de aquéllas entre sus propios colaboradores; y por último, la falta de autocuidado para su personal que se enfrenta todo el tiempo a problemáticas sociales y a escenas cotidianas de dolor humano; las cuales en su conjunto definen el significado de ser una persona defensora de derechos humanos adscrita a las Áreas de Defensa de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Es aquí donde surge la importancia del concepto de “autocuidado” de la persona trabajadora, el cual queda prácticamente relegado al ámbito personal pues no existe control o mecanismo alguno que permita a las personas trabajadoras de la Comisión ser evaluadas psicoemocionalmente en torno al estrés que les produce el trabajo inherente a la defensa de los derechos humanos y actuar en consecuencia. Si bien “el estrés es importante ya que tiene funciones adaptativas que nos ayuda a enfrentar peligros y desafíos en nuestras vidas, pero si éste se vuelve crónico, tiene consecuencias negativas para las personas, los grupos, organizaciones y sociedades. Trabajar en contextos violentos, de desprotección y desigualdad contribuyen a la generación de estrés crónico que está en la base de un sinnúmero de enfermedades sistémicas como: enfermedades cardiovasculares, hipertensión, diabetes, asma y cáncer, entre otras<sup>145</sup>”. A pesar de ello, el autocuidado sigue viéndose como un aspecto a desarrollar estrictamente en lo personal y no como una obligación de todas las instituciones, y más de aquellas dedicadas a la protección de los derechos humanos, las cuales se encargan de evidenciar

---

<sup>145</sup> Duque Arellanos, Vilma, *Hacia una Cultura del Buen-Trato y Bien-Estar. Promoviendo el autocuidado y el cuidado de los equipos de trabajo*, Editorial Serviprensa, Guatemala, 2020, p. 17.

los sistemas fallidos y áreas de oportunidad de las autoridades capitalinas; así que, por un ejercicio de congruencia, tendría que implementar políticas públicas en este sentido.

Por todo lo expuesto, el desempeñarse como visitador o visitadora de investigación al interior de la Comisión de Derechos Humanos capitalina puede entrañar una gran afectación a la psique y organismo de la persona trabajadora, así como una merma en su esencia, por lo que dicha Institución tendría la responsabilidad de empatar el mundo fáctico con el normativo en lo concerniente a la defensa de los derechos humanos, verificando así que sus condiciones laborales fueran armoniosas, en razón de esos dos factores, amén de agregar a sus líneas y políticas institucionales el autocuidado para su personal dado el desgaste que conllevan los temas propios de su campo de acción; sin embargo, esto aún se encuentra lejos de ser tomado en cuenta.

#### **1.2.3.1. Procedimiento de Investigación de solicitudes iniciales y expedientes de queja a cargo de la Comisión**

Destacar el procedimiento que se sigue al interior de la Comisión de Derechos Humanos es importante en virtud de que la presente investigación pretende visualizar a aquellos actores que le dan vida a la institución; es decir, todos aquellos que interactúan para lograr que las funciones designadas para las Áreas de Garantía y Defensa se lleven a cabo, y por ende identificar quiénes son las autoridades que transgreden los derechos humanos de las personas que laboran en dicha institución y que forman parte de esas áreas.

De conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México:

“La Comisión es el organismo público autónomo de la Ciudad de México con carácter especializado e imparcial; con personalidad jurídica y patrimonio propios; que cuenta con plena autonomía técnica y de gestión; con capacidad para decidir sobre el ejercicio de sus presupuesto en términos de lo establecido en la Ley de Austeridad; con atribuciones para determinar su organización interna de conformidad con lo establecido en esta Ley, su Reglamento Interno y demás disposiciones legales aplicables; y que está encargada en el ámbito territorial de

la Ciudad de México de la promoción, protección, garantía, defensa, vigilancia, estudio, investigación, educación y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de la materia, suscritos y ratificados por el Estado Mexicano [...]”.

Tiene amplias atribuciones y competencia para conocer de actos y omisiones presuntamente violatorios de los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en la Ciudad de México, mientras que no podrá conocer de conformidad con su artículo 6, de actos y resoluciones de autoridades electorales, de naturaleza jurisdiccional, excepto los de carácter administrativo, quejas relacionadas con el cumplimiento o incumplimiento de resoluciones jurisdiccionales, así como consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades que versen sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

Ahora bien, el procedimiento, al igual que todos los procesos, cambió con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica, como ya lo hemos señalado; será interesante hacer posteriormente un estudio sobre el impacto que tendrá la implementación de esta nueva normatividad sobre la carga de trabajo cotidiana para las y los visitantes adjuntos de investigación.

Entre los cambios que podemos mencionar y que han tenido que enfrentar las y los visitantes adjuntos adscritos a la Dirección General de Quejas y Atención Integral, así como a las Visitadurías Generales, son las distintas actuaciones del nuevo procedimiento de queja, el cual contempla las siguientes etapas: solicitud inicial, registro de la petición, indagación preliminar, investigación, determinación y seguimiento<sup>146</sup>.

La captura de la solicitud inicial y registro de petición (antes llamada denuncia, o simplemente queja) le corresponde a la Dirección General de Quejas, mientras que la etapa de inicio de indagación preliminar, la de investigación y determinación corresponden a las Visitadurías Generales. Al igual que en el procedimiento anterior las

---

<sup>146</sup>Cfr. Con el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

personas usuarias pueden presentarlas por escrito, de manera oral, telefónica, lengua de señas mexicanas, página web institucional o correo electrónico<sup>147</sup>.

En la etapa de indagación el objeto de estudio permanece con el nombre de “solicitud inicial”, y al cerrar esa etapa y continuar con la de investigación, se cambia por el de “expediente de queja”.

Estas dos etapas están acompañadas de la elaboración de dos acuerdos, que antes recaían en uno solo, llamada Acuerdo de Calificación de Queja. Estos nuevos acuerdos llevan por nombre “Acuerdo de inicio de indagación preliminar” y “Acuerdo de inicio de investigación”.

Una vez que la solicitud inicial es registrada se turna a alguna de las cinco Visitadurías Generales, según su temática, de conformidad con el artículo 44 del nuevo Reglamento Interno, éstas son:

- Primera Visitaduría General: especializada en seguridad ciudadana y procuración de justicia.
- Segunda Visitaduría General: especializada en administración de justicia y ejecución penal (atención a personas privadas de la libertad y Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México).
- Tercera Visitaduría General: especializada en la investigación de violaciones a los derechos humanos vinculadas con derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y derecho a la buena administración pública.
- Cuarta Visitaduría General: especializada en violaciones graves a derechos humanos (tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales) y grupos de atención prioritaria como lo son niñas, niños, personas adultas mayores, periodistas, adolescentes en conflicto con la ley, personas que viven con VIH, personas en situación de calle, etcétera.

---

<sup>147</sup> Cfr. Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

- Quinta Visitaduría General: especializada en materia laboral.

En la etapa de indagación se verifica que la solicitud inicial cuente con los requisitos de admisibilidad contemplados en el artículo 53 de la Ley Orgánica, para esta fase se cuenta con 90 días<sup>148</sup> para verificarlos, si no se colman los requisitos, entonces se procede a notificar de manera directa a la persona peticionaria y a elaborar el “Acuerdo de cierre de la indagación preliminar”; pero si procede y se hallan elementos, entonces lo conducente es la apertura de la etapa de investigación, para lo cual se tendrá que elaborar un “Acuerdo de inicio de investigación”. En esta etapa, el o la visitadora adjunta a cargo del expediente de queja cuenta con un plazo de 365 días para determinarlo, a menos que se establezca la ampliación de éste de conformidad con el artículo 112 del Reglamento Interno.

Para quien no está familiarizado con el procedimiento de investigación, estos pasos pueden ser una simple diligencia; sin embargo, su nueva implementación ha traído grandes retos y retrasos en el trámite de las solicitudes iniciales y expedientes de queja.

Si analizamos las similitudes y diferencias respecto del procedimiento de queja anterior, la presentación de las solicitudes iniciales fue lo único que no se modificó, por lo que sigue siendo muy sencillo, y pensado para que cualquier persona pueda hacerlo; está ideado para que el servicio esté al alcance de todas las personas que habitan y transitan por la Ciudad de México; lo que no tuvo la misma suerte fue el resto del procedimiento de queja, ya que fue materialmente “bombardeado” con nuevos formalismos que redundan en una mayor carga laboral para las Visitadurías Generales y su personal, los cuales habrán de examinarse en otro documento para verificar su impacto e idoneidad.

### **1.3. Análisis comparativo (respecto a sus funciones y atribuciones).**

Otro aspecto a tener en cuenta es la diferencia que existe entre el término derechos humanos y derechos fundamentales, en las defensorías de derechos humanos, también llamadas comisiones de derechos humanos: *no se limitan a la constatación del*

---

<sup>148</sup> Artículo 97 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

*incumplimiento del Derecho (la vulneración de los derechos fundamentales)*, atribución primaria de estos organismos, sino que van más allá al promover los derechos humanos ante la ciudadanía a través de cursos, publicaciones, actividades lúdicas, culturales, entre otros. Otra función importante es la de coadyuvar con la elaboración de *amicus curiae* en casos paradigmáticos, tanto en tribunales locales como a nivel internacional, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Derivado de dicha diferencia, tendríamos que hacer una distinción entre la actuación del Defensor del Pueblo y sus análogas en España, en comparación con las comisiones de derechos humanos, en el caso en particular de la ubicada en la Ciudad de México, la cual ha logrado conquistar más escenarios que los establecidos inicialmente en Suecia; esto puede provocar una confusión, ya que da pie para pensar que los derechos humanos que son transgredidos y son defendidos en México son diversos a los derechos que pueden ser garantizados y por ende protegidos por el *Ombudsman* en España y Suecia. Esta distinción se encuentra desarrollada a lo largo de los capítulos que integran el presente documento.

Lo que detectamos es que en la Comisión, en su nuevo “Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos”, contempla todos los derechos humanos que pueden ser abordados e investigados por las y los investigadores de las áreas de defensa, y abarca 46 derechos humanos, a diferencia de España, cuya descripción de atribuciones se encuentra circunscrita al artículo 54 de la Constitución Española y su Reglamento, el cual sólo se ciñe a la investigación de actos que devienen de la denominada “mala administración” del funcionariado español y, en el caso de Suecia, encontramos su competencia en su ley fundamental, denominado *Instrument of Government* en su Capítulo 13, artículo 6, conocido en otros países como Constitución.

Así, resulta paradójico que la Comisión de Derechos Humanos, como todas aquellas oficinas que fungen como *Ombudsman*, que actúan como modelo de vigilancia de las instituciones gubernamentales<sup>149</sup>, aunado al elenco de derechos y a una visión proactiva

---

<sup>149</sup> Véase <https://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf/p.48> [consultado el 19 de noviembre de 2019].

de la protección, prevención y garantía que debe prestar a la población el defensor del pueblo, hacia su interior se transgredan los derechos humanos de sus trabajadores por parte de sus mismas autoridades.

Poder dilucidar por qué varía entre un país y otro el nivel de intervención de las oficinas del *Ombudsman* y, por consiguiente, el nivel de protección de los derechos humanos ante transgresiones causadas por representantes de cada Estado no ha sido tarea fácil, pero entre las opciones que cuestionamos encontramos que hay elementos influyentes como la forma de gobierno, el sistema normativo, consuetudinario, cultural y social que tiene cada uno de los países elegidos. Otro factor lo encontramos en la interpretación y paradigmas que rigen a cada sistema jurídico, mismos que serán claves para poder comprender la protección de las condiciones laborales en cada uno. No obstante, y debido al objetivo de esta investigación, únicamente nos abocaremos a las condiciones laborales y las prácticas poco favorables desplegadas en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

### **1.3.1. El *Ombudsman* en México y el *Justitieombudsmannen* (JO) en Suecia.**

Como hemos abordado en los numerales que anteceden, las diferencias entre el *ombudsperson* mexicano y el *Ombudsman* sueco son varias; de manera sucinta podemos mencionar que de aquella figura original “exportada” al mundo por Suecia, a la que actualmente está vigente en México han ocurrido cambios más que ostensibles.

El *Ombudsman* en México ha empoderado a su ciudadanía, lo cual refleja la prevalencia de un estado de derecho, cuya forma de gobierno democrática debe garantizar el respeto de los derechos humanos. Dado el contexto social mexicano, con un porcentaje importante de grupos en situación de vulnerabilidad y en pobreza extrema, es que la función del *ombudsperson*, a través de sus comisiones respectivas ha impactado positivamente en la progresividad y respeto de los derechos humanos lo cual, de cierta manera, está estrechamente ligado a los gabinetes de los gobiernos que han transitado por las entidades federativas, así como a nivel federal. Si bien es un órgano autónomo, las restricciones o fluidez con las que se conducen este tipo de instituciones guardan una relación con el contexto político y social del país, y la persona titular que se

designe para su guía y dirección. Por eso al inicio del trabajo se hacía hincapié en que las causas de que existan malas prácticas laborales al interior del *Ombudsman* capitalino son diversas, mismas que pretendemos evidenciar en el presente, pues con ello solo se promueven ambientes de trabajo no saludables y/o nocivos.

Esto en el mundo fáctico se ha traducido en la socialización del concepto de derechos humanos en la sociedad entera, sumado a la función de los órganos estatales obligados a promover el funcionamiento de la figura del *Ombudsman* a través de las comisiones de derechos humanos, más los espacios que se les ha destinado en las redes sociales, han provocado que se incremente la velocidad con la que el concepto de derechos humanos se ha hecho del conocimiento de la población mexicana, lo cual es de agradecerse y cobra un gran valor toda vez que el nuestro es un país muy extenso en su territorio y densamente poblado. Como lo hemos mencionado, pensar que la esencia del concepto de derechos humanos pueda hacerse llegar a cada rincón de la geografía nacional a través de los medios gubernamentales es sencillamente un ideal, mismo que no se ha materializado en el terreno de los hechos.

Así que la difusión que se ha hecho con el trabajo de las comisiones de derechos humanos, no sólo a través de los medios de comunicación<sup>150</sup> sino por la vía de las recomendaciones “de boca en boca” de la ciudadanía, se ha llegado a crear en el colectivo de la gente una imagen de ayuda -si no inmediata, sí mucho más efectiva que la mayoría de las dependencias gubernamentales- de esperanza y protección a las personas que acuden a ella. Así, la concepción de que la Comisión ayuda a la población es cada día más prolífera, y un posible indicador lo encontramos en los informes anuales de la Institución.

De esa forma, una de las diferencias más notables entre ambas instituciones es la disponibilidad y protección que el *ombudsperson* en México brinda a las personas peticionarias; esto significa que, como ciudadanos, tenemos a la mano la opción de acudir ante este organismo constitucional autónomo a cualquier hora, ya que permanece abierto

---

<sup>150</sup>El cual ha tenido un impacto muy bajo, sólo basta escuchar la radio o mirar las cápsulas informativas en televisión para darnos cuenta que su presencia es casi nula (diciembre 2020).

y disponible al público, tanto telefónica como presencialmente, las 24 horas del día, los siete días de la semana, además de recibir atención vía correo electrónico y a través de las redes sociales (Facebook, Twitter). Asimismo, las visitas que realiza al interior de centros penitenciarios para verificar la integridad psicofísica de las personas privadas de la libertad, o bien a algún domicilio para dar fe de la situación en la que se encuentra el o la ciudadana, pueden ocurrir el mismo día que se recibe la denuncia o se solicita el apoyo de la Institución. Por ese tipo de acciones, en México es más conocida la función del *Ombudsman* entre las personas de atención prioritaria, -también llamados en situación de vulnerabilidad- que en Suecia, donde la figura del JO es conocida por los intelectuales, académicos y estudiantes, aunado a que, por la naturaleza de las violaciones a derechos humanos que se presentan en dicho país, no requieren (o por lo menos es lo que manifestaron las personas que trabajan en el JO) una intervención urgente e inmediata, lo que sí ocurre en la Ciudad de México.

Otra característica recae en los horarios de trabajo que rigen ambas instituciones. En la Ciudad de México existe la costumbre, la cual ha sido regulada, de registrar los horarios de entrada y de salida, mientras que en Suecia tal disposición es flexible, y su contrato colectivo de trabajo debe cuidar a sus trabajadores del estrés psicológico y de lugares de trabajo peligrosos o no acondicionados para su desarrollo.

A lo anterior se suma el contexto social de cada país, el cual es muy diferente en cada cual; en Suecia, por ejemplo, el cumplimiento de las leyes es mucho más eficaz pues la sociedad cree en su sistema y las diferencias sociales y económicas son menores que las mexicanas; junto con ello, hay que tener en cuenta que el territorio y su población son menores a los de la República mexicana, así como su sistema de gobierno. Si bien ya dijimos que no pretendemos hacer una comparación, vale la pena conocer algunos de sus testimonios, los cuales se encuentran citados en los capítulos que preceden.

En cuanto al tema que nos interesa dilucidar, encontramos que en el caso de Suecia están mucho más reguladas las investigaciones que tienen relación con el estado psicofísico de las personas trabajadoras, en cambio en México no se ha considerado tal regulación.

En definitiva, podemos concluir que los temas de hostigamiento laboral, también llamado *mobbing y burnout*, en ningún lugar son divulgados por las autoridades; es por ello que resulta mucho más complicado acceder a los testimonios de las personas que los han padecido y que saben que se trata de eventos infaustos y no de un suceso fortuito. A diferencia de México, Suecia procura que las personas trabajadoras no sufran un menoscabo en su integridad psicológica, por lo que ha implementado candados para cuidar la psique de éstas; es decir, en este país el cuidado hacia las y los trabajadores no se circunscribe a una única facción pues los convenios colectivos de trabajo pasan por la aceptación de los grupos sindicales, y actualmente éstos incluyen cláusulas especiales relativas al cuidado de las condiciones ambientales y profesionales en las que la persona presta sus servicios.

En contraste, en México aún nos encontramos en vías de efectuar modificaciones a las condiciones laborales y, de no haber sido por la pandemia provocada por el SARS-COV-2 (Covid-19), muy probablemente el impulso a la reforma del trabajo a distancia hubiera tardado varios años más, pero debido a dicha circunstancia, el 11 de enero de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo en materia de teletrabajo o *home office* en México<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> En dicho decreto en su artículo 330 A quedó establecido lo que se entiende por teletrabajo: *El teletrabajo es una forma de organización laboral subordinada que consiste en el desempeño de actividades remuneradas, en lugares distintos al establecimiento o establecimientos del patrón, por lo que no se requiere la presencia física de la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo, en el centro de trabajo, utilizando primordialmente las tecnologías de la información y comunicación, para el contacto y mando entre la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo y el patrón.*

En su Segundo transitorio quedó establecido que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tendrá 18 meses, contados a partir de su entrada en vigor [12 de enero de 2021], para publicar una Norma Oficial Mexicana que rijan las obligaciones en materia de seguridad y salud en teletrabajo, de conformidad con lo establecido en el artículo 330-J.

De acuerdo con la reforma se establece que los patrones que incluyan esta forma de trabajo deberán de cumplir con obligaciones como: otorgar un contrato por escrito, además de otorgar todas las herramientas necesarias para que el trabajador desempeñe sus funciones desde su casa, así como el mantenimiento del equipo.

Los empleadores deberán contribuir con el pago de una parte proporcional del recibo de luz así como de los servicios de telecomunicación (Internet). También respetarán el derecho a la desconexión de los

Este tipo de nuevas políticas públicas apenas empezarán a marcar un cambio en la importancia de mejorar las condiciones laborales de las personas.

A pesar de que en ambos organismos, al preguntar directamente a las autoridades y trabajadores qué opinaban de dichas conductas, tanto unos como otros las reprobaban. Un número considerable de las personas entrevistadas aceptó haberlas padecido en México, mientras que en Suecia ninguna persona trabajadora aceptó haber sido víctima de aquéllas. Irónicamente, y no obstante que en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se cuenta con una Visitaduría General exclusiva para la atención de violaciones a derechos laborales, encontramos una gran resistencia, por no llamar contaminación, en las personas trabajadoras, que no distinguen los actos de hostigamiento hacia su persona como algo anormal, es decir, se encuentra de cierta forma normalizada la agresión, por lo que a pesar de hacer bien su trabajo y ser expertos en discernir transgresiones a los derechos humanos laborales, en la práctica encontramos que cuando se trata de hacer exigibles los preceptos constitucionales para ellas, no lo hacen. Así que, de cierta manera, en ambos organismos, el tema del *mobbing* es un asunto vetado. En el caso del *burnout* lo encontramos en ambos países; en México hay menos idea de cómo tratarlo y combatirlo, y aunque Suecia tiene muchos más avances en los mecanismos y protecciones a la integridad psicofísica de las personas y *management* o gestión de la organización, siguen lidiando con esta problemática.

---

empleados al término de la jornada laboral. De conformidad con el artículo 330-G *el cambio en la modalidad de presencial a teletrabajo, deberá ser voluntario y establecido por escrito conforme al presente Capítulo, salvo casos de fuerza mayor debidamente acreditada. En todo caso, cuando se dé un cambio a la modalidad de teletrabajo las partes tendrán el derecho de reversibilidad a la modalidad presencial, para lo cual podrán pactar los mecanismos, procesos y tiempos necesarios para hacer válida su voluntad de retorno a dicha modalidad.*

Además, establecerán los mecanismos de capacitación y asesoría necesarios para garantizar la adaptación, aprendizaje y el uso adecuado de las tecnologías de los empleados en esta modalidad. La nueva ley establece que se tomará como teletrabajo las actividades que, en este contexto, utilicen las nuevas tecnologías de información y la comunicación. [https://www.dof.gob.mx/nota\_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021 consultado el 13 de enero de 2021].

Cabe destacar que no fue fácil hacer que las personas trabajadoras hablaran libremente de los actos de hostigamiento que han vivido al interior del *Ombudsman* por parte de algún compañero o autoridad; tal vez por la misma cultura y al no tener restricción alguna, fue menos complicado entrevistar a las personas trabajadoras del *Ombudsman* en México, a diferencia de Suecia donde fue prohibido explícitamente.

### **1.3.2. El Ombudsman en México y el Defensor del Pueblo en España.**

Después de la descripción y breve historia del Defensor del Pueblo español, en este apartado únicamente nos centramos en las diferencias que en la práctica advertimos sobre el Defensor del Pueblo español, y el *ombudsman* mexicano.

El Defensor del Pueblo desde su incorporación en la Constitución española de 1978, no ha ampliado sus facultades y atribuciones hacia su público o personas usuarias, es por ello que, al igual que Suecia, el *ombudsman* mexicano es mucho más atractivo y protector de los derechos humanos que sus homólogos. Es probablemente que, dado que el contexto de España ha sido distinto al de México, pero no por eso carente de violaciones a derechos humanos, es que no han aumentado sus atribuciones, para dejarle únicamente al Defensor del Pueblo las problemáticas de la denominada “mala administración”. De nuestra experiencia en España, pudimos advertir que los procesos de atención son tan lentos como los que encontramos en México, a pesar de tener un menor número de habitantes y no investigar todas las violaciones a derechos humanos que existen en México. El acceso de la ciudadanía española al Defensor del Pueblo se encuentra restringido, cualquier comunicación tiene que realizarse vía electrónica o por llamada telefónica, los horarios de atención al público se limitan de las 9:00 a las 14:00 horas, de lunes a viernes. Mientras, en la Ciudad de México las comisiones de derechos humanos, como ya lo hemos mencionado, brindan atención los 365 días del año, las 24 horas del día, por teléfono, correo electrónico y presencialmente.

Si bien en el nacimiento de cada una de estas instituciones, el trámite y duración de sus investigaciones debía concluirse en un par de meses, actualmente, en el 2021, la determinación de sus pesquisas en un tiempo breve sigue siendo un reto y un área de oportunidad a la que está enfrentando desde hace varios años. A pesar del contexto

social, en ambos organismos existe rezago en la conclusión de sus expedientes de queja, y en los dos encontramos la presencia de *burnout*, aunque en ningún caso fue aceptado por las personas trabajadoras con quienes tuvimos la oportunidad de entrevistarnos. En España, las condiciones laborales de los funcionarios del Defensor del Pueblo y del Procurador del Común son envidiables: horarios cortos, prestaciones laborales dignas, un sueldo bastante decoroso, lo cual incluye periodos vacacionales extensos en comparación con los de la Ciudad de México. También observamos que sobre el interés de las personas usuarias se sobreponen los derechos laborales de los y las trabajadoras del Defensor del Pueblo. Al existir tantos recursos para cuidar a su personal, resulta poco probable que alguno de sus integrantes sufra el síndrome de *burnout*, aunque por la carga de trabajo que se tiene en el Defensor del Pueblo puede inferirse que existe, sin embargo, las condiciones laborales permiten sortearlo. Si bien por medio de la entrevista sostenida con su personal advertimos el cuidado que tienen hacia el grupo trabajador, nuestra visita hizo posible advertir que tampoco cuentan con mecanismos para detectar casos de hostigamiento laboral (*mobbing*), sexual y prevención del síndrome de *burnout*. En realidad, sus controles se sujetan más a los hábitos y/o costumbres desarrollados por cada administración, motivo por el cual es mucho más complicado detectar y medir la existencia de las prácticas laborales poco favorables a su interior.

A diferencia del español, en el *Ombudsman* de la Ciudad de México obtuvimos testimonios de víctimas de hostigamiento laboral que sufrieron por parte de sus autoridades, lo cual no significa que en España no exista o no se presente. Como ya lo referimos, en España no pudimos obtener testimonios de estos casos, primero porque se nos restringieron las entrevistas con algunos de sus integrantes, y segundo, porque en 2019 dicha Institución no contaba con mecanismos escritos sobre su atención y manejo. Por tanto, obtener cifras al respecto fue imposible.

Otra diferencia la encontramos en las sugerencias y recomendaciones que emite el Defensor del Pueblo; éstas son, en algunos casos, de dos hojas, sin mayores prolegómenos y dirigidas a la autoridad que ha transgredido los derechos fundamentales de los gobernados y de los que tiene competencia, a diferencia del *ombudsperson* de la Ciudad de México, el cual elabora recomendaciones que han sobrepasado las 100

páginas, en las que se incluyen los estándares de orden internacional establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otras cuestiones.

Finalmente, resulta contradictorio que, sin importar el país de que se trate, y dada la carga de trabajo que manejan ambas instituciones, éstas llegan a convertirse en centros permisivos de aquellas prácticas que combaten, es decir, en procesos lentos y poco satisfactorios respecto de las inconformidades, de los casos que solventan las diversas autoridades estatales de las que se queja la ciudadanía.

En conclusión, el presente capítulo, pretende establecer las bases para poder comprender el desarrollo de la investigación, la cual está encaminada a proveer un análisis respecto de si la adecuada defensa de los derechos humanos en la Ciudad de México guarda una relación con las condiciones laborales en las que se encuentran las personas que laboran al interior de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Para ello, expusimos los antecedentes de la figura del *Ombudsman* como la conocemos en la actualidad; de dónde proviene, cuál es su principal objetivo, su naturaleza jurídica y si ésta ha cambiado, y de ese modo contar con una justificación que permita defender por qué resulta relevante realizar un análisis de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y no así de otras. Lo anterior encontró su justificación en el análisis de las cifras provistas por el INEGI; si bien no en todas las comisiones estatales dedicadas a la defensa de los derechos humanos se pudo encontrar una relación proporcional al número de población, presupuesto y quejas recibidas; lo obtenido permitió determinar que de las comisiones estatales, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México es la que recibe el mayor número de quejas al año y se localiza en el segundo estado más poblado de México, de un universo de 32 entidades federativas. Debido a que este organismo está ubicado en la capital del país, en la que laboran durante el día muchas personas con residencia en estados aledaños, regresando por la noche a sus lugares de origen, la población que coexiste con las autoridades de la capital es mayor, dando así lugar a una población fluctuante y temporal, cuyo número es más alto al total registrado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Además de dichas cifras, se contó con la experiencia de haber realizado trabajo de campo al

interior del *ombudsperson* capitalino, siendo éstas las dos razones esenciales por las que elegimos que fuera esta Comisión y no otra, la materia de escrutinio de esta investigación.

De los antecedentes de la figura del *Ombudsman* y sus modelos actuales, pusimos particular atención a los desarrollados en el Defensor del Pueblo en España y el *Justitieombudsmannen* en Suecia; de igual manera se encuentran desagregadas las razones por las que nos decantamos por estas dos instituciones.

## **CAPÍTULO 2. La transgresión de los derechos humanos de las y los trabajadores de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.**

En este capítulo abordamos los derechos humanos que consideramos fueron vulnerados por parte de las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos capitalina, para ello nos allegamos de las teorías de Luigi Ferrajoli, Jürgen Habermas, Barrington Moore, Adela Cortina, Erving Goffman, entre otros, así como de normatividad nacional e internacional que robustecen el reconocimiento y respeto de esos derechos. De igual manera, analizamos las afectaciones que produce el síndrome de *burnout* y las conductas como el *mobbing*, también conocido como hostigamiento laboral.

De 1993 a la fecha (enero de 2021), la Comisión ha sido pionera en investigar, documentar, construir e innovar los procedimientos y prácticas de la administración pública. Gracias a su instrumento recomendatorio, las instituciones gubernamentales han mejorado el trato al público, han creado y perfeccionado protocolos y mecanismos para las investigaciones de violaciones a derechos humanos; los órganos encargados de la procuración de justicia y seguridad ciudadana, cada uno desde su competencia han instalado cámaras en agencias del Ministerio Público, patrullas y zonas con un alto índice de violencia para inhibir y/o evitar actos de tortura hacia las personas detenidas o transgresiones a los derechos de las víctimas. De igual manera, los informes especiales han ayudado a hacer más eficiente el ejercicio de la administración pública<sup>152</sup>, ya que han

---

<sup>152</sup>Por ejemplo el “*Informe especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2009*”, en el que se documentó la atmósfera de abusos que vivían los cuerpos policíacos de seguridad pública bajo las órdenes de sus superiores jerárquicos, incluidos los incumplimientos de laudos, anomalías en los procedimientos de investigación de presuntas faltas, de imposición y ejecución de sanciones, acoso sexual hacia mujeres, así como cambios injustificados de horario o adscripción. En ese entonces, el personal a cargo del informe conjeturó que la calidad de las condiciones en las que las policías realizaban su trabajo estaba relacionada con la eficiencia en el desempeño de sus funciones, pero su proyecto no tuvo condiciones para llevar hasta ese punto la hipótesis. Tuvieron que ajustar la hipótesis a esa conjetura general como horizonte, y al término del estudio, después de sistematizar las respuestas de las entrevistas y del análisis normativo concluyó en la existencia de una desviación normativa y lo puesto en práctica. La hipótesis que guio el proyecto fue la siguiente: “*Los criterios con los que se deciden cuestiones cruciales en materia de la relación de la organización policial con sus agentes, están poco formalizadas, son discrecionales y opacas, lo que es condición para la violación de sus derechos humanos*” (Véase *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2009*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pp. 16 (párrafo 19), 20 (párrafo 35) y 149).

documentado y reflejado las situaciones de algunos sectores de la población, así como temáticas de interés para la ciudadanía.

A pesar de que el máximo instrumento (las Recomendaciones) no son vinculantes, sino hasta que la autoridad aludida acepta su contenido, éstas se construyen con base en jurisprudencia nacional e internacional, lo que resulta en la creación de nuevos paradigmas y estándares jurídicos para las dependencias del gobierno de la Ciudad de México, las cuales han tenido que modificar sus políticas públicas, generar cambios estructurales, por lo que gracias a aquéllas, la ciudadanía mexicana, progresivamente, ha contado con un mejor nivel de vida y acceso a servicios. Siendo el *ombudsperson* capitalino tan garantista en sus resoluciones, sería impensable que en su interior se cometieran algunas de las mismas violaciones a derechos humanos en que incurren las destinatarias de las recomendaciones, es decir, las autoridades de las dependencias gubernamentales que recomiendan; esto significa que, el *ombudsperson*, en el mundo fáctico y normativo, debería ser el modelo y paladín de los derechos humanos; sin embargo, esto no suele acontecer, como ya lo hemos descrito en la primera parte de este trabajo.

En ese hilo conductor, y tras la investigación de campo realizada al interior de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, vía las entrevistas realizadas, pudimos captar diversos testimonios del personal del *ombudsperson* capitalino, los cuales fueron el vehículo para llegar a la comprobación de la hipótesis de la investigación, es decir, que sus autoridades han transgredido ciertos derechos humanos de las personas que en ella trabajan.

Algunas de las teorías que nos ayudan a comprender por qué no sólo se trata de una perspectiva individual, un sentir aislado que no guarda relación con las acciones desarrolladas por las autoridades del *ombudsperson* y, por ende, vinculadas a la transgresión de derechos humanos, son los conceptos desarrollados por varios teóricos, entre ellos Max Weber, quien definió al *poder* como la “[...] probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esta probabilidad”. La *dominación* como la “[...] probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas”,

y la *disciplina* como “[...] la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática”<sup>153</sup>. De tal suerte que para las y los visitantes adjuntos del *Ombudsman* de la Ciudad de México la relación de poder a la que están sometidos, y que ellos mismos lo incorporan a su entorno de vida, se convierte en una simbiosis difícil de distinguir y de imponerse, y hasta se asume como algo natural a pesar de que en ciertas ocasiones llegue a causarles algún sufrimiento y menoscabo en sus derechos. Las autoridades del *ombudsperson*, al ser investidas de poder por el derecho vigente, entendido éste como aquel que debe ser positivo, normativo, apegado a derechos humanos, de carácter social y general, van más allá, y desde una posición en ocasiones temporal, utilizan ese poder para sobrepasar los límites de la esfera personal y psíquica de las personas trabajadoras. Con ello, llega a suceder lo que manifiesta Gustav Radbruch, una obediencia al *Derecho objetivo* por diversos motivos, *por temor a ser castigado, a la previsión de la coacción que en otro caso ejercerá la autoridad, al interés propio bien entendido, al deseo de imitar a los demás, al hábito, al sentido del orden y de lo colectivo, a la lealtad para con los poderes públicos, a la conciencia y, por último, al sentimiento del derecho*. Con base en el pensamiento de este filósofo, la validez del Derecho se alcanza con *un deber ser superior o supremo, en un valor supra positivo* y no solamente en normas de derecho positivo ni en hechos como los del poder o el reconocimiento, por lo que podrá desconocerse la validez de ciertas leyes por razón de su injusticia.<sup>154</sup>

Por otra parte, la investigación realizada por el sociólogo estadounidense Barrington Moore<sup>155</sup> en un amplio espectro de sociedades a nivel mundial, en torno a aquellas

---

<sup>153</sup> Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 15ª reimpresión, 2004, p. 43

<sup>154</sup> Radbruch, Gustav, *Introducción a la filosofía del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 10ª reimpresión, 2010, pp. 19 y 51

<sup>155</sup> Moore, Barrington jr., *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, I.I.S, Colección Pensamiento Social, 1999, pp. 19-27.

situaciones que son identificadas, de manera universal, como dañinas para las personas, con o sin instrucción educativa, pudo distinguir las siguientes:

1. La incapacidad para satisfacer ciertos requerimientos físicos, en orden de importancia, éstos son: el aire, el agua, el alimento, el sueño, el techo —en el sentido de protección contra los extremos del frío y el calor—, y la gratificación sexual.
2. La enfermedad y el maltrato físico.
3. La falta de amor y respeto de los demás seres humanos.
4. La imposibilidad para diferenciarse.
5. El aburrimiento.
6. La inhibición de la agresión contra objetivos que son peligrosos (ya sean naturales o de creación humana).

En nuestro objeto de estudio, las situaciones identificadas como nocivas, podemos encontrar más de una, a pesar de ser un Organismo destinado de *iure* y de facto al respeto de los derechos humanos pero, para poder pronunciarse sobre su observancia en el mundo fáctico, sólo aquellas personas que han tenido la oportunidad de laborar en la Institución o estar cerca de alguna de sus personas trabajadoras, habrán podido constatar que las situaciones descritas por Moore se localizan en el *ombudsperson* local. A causa de a las cargas de trabajo excesivas muchas personas desarrollan enfermedades gastrointestinales, alteraciones del sueño, trastornos psicológicos, desórdenes alimenticios, entre otros; algunas han vivido maltrato psicológico, no han sido respetadas por sus superiores jerárquicos ni por sus colegas; no es tan común como en las instituciones totales, por ejemplo las prisiones, pero la dificultad para diferenciarse al interior del *Ombudsman* también llega a ocurrir al no permitirse el diálogo social ni la transparencia en la rendición de cuentas por parte de las autoridades. En el mismo sentido, existe un aburrimiento notorio por la falta de movilidad, capacitación y gestión adecuada de los recursos humanos, que inunda prácticamente a todas las áreas, vivencia que se exagera en las personas trabajadoras que llevan muchos años en la misma área, con las mismas funciones y sin la posibilidad de ascender de puesto.

Otro concepto vinculado con nuestra explicación es el de violencia simbólica, desarrollado por Pierre Bourdieu en su obra “La dominación masculina”, en la que puntualiza la violencia que viven, por ejemplo, las mujeres, quienes a lo largo de la historia se han visto envueltas en una relación de dominación con respecto a los hombres, la cual en ocasiones ni siquiera era advertida o era mal vista por las personas implicadas y aún por la misma sociedad, dándole así un grado de complejidad mayor. Debido a los cambios ideológicos y movimientos feministas, actualmente se ha tratado de revertir esa violencia sistemática, pero por su complejidad, la violencia contra las mujeres se ha convertido en un problema social estructural, donde el mismo Estado ha intervenido con la implementación y creación de políticas públicas y acciones afirmativas a favor de este grupo de atención prioritaria (las mujeres), y que continúa para paliar la violencia, no sólo aquella que parece imperceptible sino de cualquier tipo y modalidad<sup>156</sup>. La dificultad de combatirla se presenta porque se vuelve, en ocasiones, casi invisible, suave y simbólica, y esto ha sucedido así por muchos años debido a que la dominación masculina encuentra todas las condiciones para su pleno ejercicio:

*“La preeminencia universal reconocida a los hombres se afirma en la objetividad de las estructuras sociales y de las actividades productivas y reproductivas, y se basa en una división sexual del trabajo de producción y de reproducción biológica y social que confiere al hombre la mejor parte, así como en los esquemas immanentes a todos los hábitos. [...]En consecuencia, la representación androcéntrica de la reproducción biológica y de la reproducción social se ve investida por la objetividad de un sentido común, entendido como consenso práctico y dóxico, sobre el sentido de las prácticas. Y las mismas mujeres aplican a cualquier realidad y, en especial, a las relaciones de poder en las que están atrapadas, unos esquemas mentales que son el producto de la asimilación de estas relaciones de poder y que se explican en las oposiciones fundadoras del orden simbólico. Se deduce de ahí que sus actos de conocimiento son, por la*

---

<sup>156</sup> De conformidad con los artículos 6 y 7 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, son siete tipos de violencia contra las mujeres: I. Violencia psicoemocional, II. Violencia física, III. Violencia patrimonial, IV. Violencia económica, V. Violencia sexual, VI. Violencia contra los Derechos Reproductivos y VII. Violencia feminicida. Y sus modalidades: I. Violencia familiar, II. Violencia laboral, III. Violencia docente, IV. Violencia en la Comunidad y V. violencia institucional.

*misma razón, unos actos de reconocimiento práctico, de adhesión dóxica, creencia que no tiene que pensarse ni afirmarse como tal, y que «crea» de algún modo la violencia simbólica que ella misma sufre.”<sup>157</sup>*

Lo advertido por Bordieu redundaba en una problemática estructural, ya que a pesar de que las personas involucradas juegan el rol de dominadas, donde la violencia que viven las hace experimentar emociones corporales como la vergüenza, humillación, timidez, ansiedad, culpabilidad, rabia, ira, temblor, odio, confusión verbal, torpeza, entre otras, todas ellas emociones desagradables y que llegan a dañar la psique de la persona, éstas se enfrentan a lo llamado por este autor la “magia del poder simbólico”, ya que a pesar de esa desagradable experiencia, la persona dominada participa; como por arte de magia, en la reproducción de ésta. Así, nos enfrentamos a la “fuerza simbólica” la cual define como “*una forma de poder que se ejerce directamente sobre los cuerpos [...] pero esa magia sólo opera apoyándose en unas disposiciones registradas, a la manera de unos resortes, en lo más profundo de los cuerpos*”. Por esta sinergia es que resulta “*completamente ilusorio creer que la violencia simbólica puede vencerse exclusivamente con las armas de la conciencia y de la voluntad, la verdad es que los efectos y las condiciones de su eficacia están duramente inscritos en lo más íntimo de los cuerpos bajo forma de disposiciones*<sup>158</sup>”. Es precisamente por esa condición que genera en los seres vivos, que se convierte en un problema social estructural, ya que se necesitará más que voluntad para salir de esa violencia simbólica que ha sido naturalizada.

Ahora bien, extrapolando el concepto de violencia simbólica de Bordieu, a la situación que se vive en el interior del *ombudsperson* capitalino, podemos advertir que los actores sociales que participan en ella como dominantes y dominados, se traducen, el primero en la autoridad que transgrede los derechos humanos de las personas trabajadoras, y los segundos, por descarte, en el grupo de trabajo afectado. Probablemente para algunas personas exista la interrogante ¿cómo es posible que una persona que está sufriendo violencia, pueda permanecer por mucho tiempo en

---

<sup>157</sup>Bordieu, Pierre, “*La dominación masculina*”, Editorial Anagrama, Barcelona, 2000, p. 49

<sup>158</sup> *Ibidem* p.54, 55

condiciones de violencia?, esta interrogante puede ser contestada desde las teorías psicológicas y sociológicas como la abordada ahora, donde la problemática en sí cuestiona la integridad psicofísica de la persona que se encuentra viviendo tan desagradable experiencia; no obstante, como dicha violencia se presenta de manera natural, habitual y sistemática, es que las personas afectadas lo viven de igual manera, como algo que “así es”, que es “normal”; a menos que acontezca algún cambio radical en el entorno de la persona afectada, se incorpore a un programa de psicoterapia, su cuerpo y salud mental se vean comprometidas, enferme de gravedad, es que podría darse cuenta de lo que está viviendo. En caso contrario será, en ocasiones, imperceptible, y en otras, a pesar de advertirlo se tolerará por esa normalización desarrollada por la persona afectada y las demás personas que conviven en el mismo entorno, como lo muestran los testimonios de las personas que hemos agregado en el Capítulo 3.

Es decir, este tipo de agresión la han vivido las personas de la Comisión de Derechos Humanos de manera reiterada y por tanto tiempo, que es como por arte de magia su sistema de alertas queda contaminado, deja de funcionar óptimamente y termina por aceptarse la transgresión y por naturalizarse la violencia que viven, de modo tal que las opciones de cambiarse de área o pedir ayuda para experimentar un ambiente laboral y/o escenario sano, no es considerado. Cuando surge la inquietud de un cambio así, las personas agresoras-dominantes, no lo aceptan, toda vez que las opciones de mejoría en el entorno laboral y atención a la salud mental de la persona no son opción. Por tanto, frases como, “échale ganas”, “probablemente es tu percepción”, “quizá tienes algún problema de la infancia que te hace entrar en conflicto con la autoridad”, no caben en estas situaciones. Esto lo podemos contrastar con el cuidado que tienen las autoridades suecas para con sus trabajadores; ellas se dieron cuenta que la integridad psicofísica de las personas trabajadoras tiene que cuidarse también, han desarrollado filtros para evitarles un perjuicio, a diferencia de nuestro país donde, de manera incipiente, se está volteando a ver la importancia de los riesgos psicosociales. Y como ya hemos precisado, este tipo de escenarios y de violencia simbólica debe ser atendida por el mismo Estado, en virtud de su complejidad y porque se ha convertido en un problema estructural que, de igual manera, requiere la creación y modificación de las políticas públicas, así como la generación de acciones afirmativas en favor de las personas trabajadoras.

A manera de cierre, los conceptos vertidos por los autores Max Weber, Barrington Moore y Pierre Bourdieu nos permiten comprender que las personas dominadas, es decir las trabajadoras del *Ombudsman* de la Ciudad de México, pasan por situaciones infranqueables, que contaminan su mundo de la vida de los valores, se mezclan con la dinámica del día laboral, y lo que antes podía parecer amenazante o inconcebible, es arropado por los actores sociales (tanto autoridades como personas trabajadoras) y la única alternativa es obedecer y seguir reglas que redundan en una violencia simbólica que, sin proponérselo, les resulta “normal” o “aceptable”, y no sólo eso, también participan en los roles que se habilitan como producto de las relaciones de poder. Lo anterior, a pesar de estar en una de las sedes del respeto, promoción, garantía y protección de los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Pese a que la naturaleza de dicho Organismo se contrapone con sus misión, es una prueba más de que las personas, al no ser infalibles, llegan a corromper el espíritu y fin de las instituciones, incluso sin tener una razón válida para ello, como lo expuso Hannah Arendt<sup>159</sup> en su estudio sobre la banalidad del mal en las decisiones que permearon el régimen nazi, en que saca a la luz el caso de uno de los artífices, Adolf Eichmann y de una buena parte del pueblo alemán. Lamentablemente, como lo manifestó Viktor E. Frankl, el ser humano es aquel que ha orquestado la creación y funcionamiento de las cámaras de gas, pero también el que ha muerto en éstas con la cabeza erguida y el Padrenuestro o el *Shema Yisrael* en sus labios.

## **2.1. Derechos humanos vulnerados a las y los defensores de la Comisión por parte de sus mismas autoridades.**

En este apartado nos detendremos a puntualizar cuáles son los derechos humanos que han sido transgredidos por las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, así como la normatividad que los contempla y las condiciones laborales que se han visto igualmente afectadas.

---

<sup>159</sup> Véase Arendt, Hannah, *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Debolsillo, México, 2016.

Como ha quedado expuesto en la primera parte, en los aspectos metodológicos, la matriz de derechos humanos que elaboramos para llevar a cabo este trabajo tuvo como referente el *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2010*, si bien en 2019 se publicó una versión actualizada, ésta no fue considerada ya que al momento de llevar a cabo las entrevistas su publicación estaba en curso, sin que esto llegue a afectar su contenido ya que sólo fue un instrumento orientador. Del total de derechos humanos considerados en la versión de 2010, elegimos los que tenían relación directa con nuestro tema de investigación, además de acompañarlos con la lectura de tratados internacionales y normatividad nacional relacionada con la materia de derechos humanos, de tal manera que del elenco de 43 derechos iniciales del Catálogo, la matriz se redujo a 32 de ellos, subsumiéndose a 10 derechos humanos, quedando de manera genérica su nombre y, en lo particular, las modalidades de su violación, las cuales están señaladas en el siguiente cuadro. Es conveniente precisar que dichas modalidades atienden precisamente a las actividades desarrolladas por el grupo en escrutinio, por lo que su composición tiene una visión garantista, con enfoque en los preceptos legales de mayor protección y que han sido actualizados en los últimos años.

Así, los derechos ejes y modalidades consideradas en el análisis de su transgresión son los siguientes:

Derecho humano	Modalidades que lo componen
1. Acceso a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Contar con un mecanismo de atención en caso de sufrir hostigamiento laboral y sexual.</li> <li>b. Derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo</li> <li>c. Contar con un mecanismo de atención en caso de sufrir acoso sexual.</li> <li>d. Contar con un área de atención a casos de maltrato al interior de la CDHCM, para que se inicie la investigación correspondiente.</li> <li>e. Derecho a beneficiarse de la norma más protectora.</li> <li>f. Derecho a ser notificado de los procedimientos iniciados en contra de cualquier trabajador para tener derecho a una defensa adecuada y oportuna.</li> <li>g. Derecho de petición y pronta respuesta.</li> <li>h. Derecho a recibir respuesta fundada y motivada congruente en todo con la petición presentada.</li> <li>i. Derecho a recibir respuesta en un plazo razonable.</li> <li>j. Derecho a ser notificado oportunamente de cualquier procedimiento iniciado en contra de las y los servidores públicos.</li> </ul>

	<p>k. Derecho a poder recurrir los procesos administrativos iniciados contra cualquier servidor/a público.</p> <p>l. Derecho a que todo acto de autoridad esté fundado y motivado en leyes formales de carácter general (Principio de legalidad).</p> <p>m. Derecho a que se adopten medidas de protección contra actos de acoso sexual o laboral por parte de las autoridades.</p> <p>n. Derecho a que se investigue, identifique y sancione a las y los responsables.</p> <p>ñ. Derecho a la seguridad jurídica en cualquier procedimiento administrativo y participación de las personas trabajadoras de la Comisión.</p>
<p><b>2. Derecho a un nivel de vida adecuado</b></p>	<p>a. Respeto al horario laboral de trabajo para poder planear actividades personales: deportivas, familiares, recreativas, culturales, académicas (a efecto de poder planear con certeza las rutinas y compromisos personales, familiares).</p> <p>b. Derecho a contar con instalaciones adecuadas para desempeñar el trabajo asignado (acceso a agua purificada, agua en baños, luz, equipos de cómputo, papelería, limpieza).</p> <p>c. Derecho a contar con días suficientes de descanso ya sea con días económicos a efecto de contrarrestar el estrés laboral.</p> <p>d. Derecho a los beneficios de la cultura (posibilidad de acudir a eventos culturales, contar con convenios con empresas y/o escuelas para poder estudiar algún idioma y/o diplomado, carrera, maestría, posgrado).</p> <p>e. Derecho a la intimidad (decidir participar en los chats institucionales).</p>
<p><b>3. Derecho a la salud</b></p>	<p>a. Contar con un seguro amplio para aquellas personas Visitadoras de investigación que constantemente tienen contacto con personas peticionarias con algún padecimiento médico, que ponga en riesgo su salud (seguro de gastos médicos mayores, ahora desincorporado de las prestaciones laborales por mandato federal).</p> <p>b. Derecho a contar con seguridad social.</p> <p>c. Derecho a contar con algún mecanismo de protección psicoemocional (Recibir apoyos psicológicos, terapia y/o sesiones de contención para los y las visitadoras que atienden a personas con casos relacionados con homicidios, secuestros, violaciones, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, violencia obstétrica).</p> <p>d. Derecho a contar con una buena alimentación en el comedor (programas nutricionales para personas en condiciones de estrés).</p> <p>e. Derecho a que se respete el horario de comida.</p>
<p><b>4. Derecho al trabajo</b></p>	<p>a. Derecho a un ambiente libre de violencia dentro del trabajo.</p> <p>b. Derecho a un ambiente limpio, verde, ecológico dentro de las instalaciones del trabajo.</p> <p>c. Recibir un ingreso equitativo y proporcional a las labores realizadas por cada persona trabajadora.</p> <p>d. Derecho a la estabilidad en el empleo.</p> <p>e. Respeto en el horario laboral a efecto de no sufrir afectaciones en la vida privada que pueden derivar en: 1) Imposibilidad de planear actividades después de la hora de salida, ya que varía la hora de conclusión de las actividades. 2) Imposibilidad de convivir con la familia (hijos, hijas, pareja, esposo, esposa, etc.) en un horario adecuado.</p>

	<p>f. Contar con tiempo de descanso suficiente para recuperarse del estrés causado por la carga de trabajo y temáticas a abordar.</p> <p>g. Derecho a recibir capacitación periódica, de calidad y oportuna (Dar facilidades a las personas trabajadoras para que puedan estudiar, cursar y/o disfrutar alguna actividad académica, deportiva y/o cultural).</p> <p>h. Derecho a contar con un mobiliario en buen estado, limpio y funcional para desempeñar las actividades propias de la investigación de violaciones a derechos humanos.</p> <p>i. Derecho a contar con apoyo económico en caso de defunción.</p> <p>j. Vacaciones periódicas pagadas.</p> <p>k. Derecho a condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.</p> <p>l. Derecho a transitar al trabajo formal.</p> <p>m. Derecho al trabajo decente.</p> <p>n. No discriminación e igualdad en el trabajo (en el que no existan personas con privilegios).</p> <p>ñ. Un ambiente seguro, en el que se garantice seguridad al interior de las instalaciones de la Comisión, sin poner en riesgo la integridad de las y los visitantes cuando entrevistan a las y los peticionarios.</p> <p>o. Derecho a recibir un respaldo institucional en investigaciones complejas por su temática y actores sociales.</p> <p>p. Derecho a contar con la opción de realizar teletrabajo con un pago igual y equitativo al presencial, en el que se garantice a la persona trabajadora los insumos necesarios de conformidad con la legislación aplicable (derecho a respetar la desconexión).</p> <p>q. Derecho a contar con un Servicio Profesional de carrera especializado en derechos Humanos, el cual garantizará el ascenso y permanencia del personal de la Institución.</p>
<p><b>5. Derecho a la honra y la dignidad</b></p>	<p>a. Derecho a no recibir ataques que vulnere la estima y el valor que una persona tiene de sí misma.</p> <p>b. Derecho a la identidad.</p> <p>c. Derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada, en la familia, en el domicilio y correspondencia.</p> <p>d. Derecho al respeto a la vida privada.</p>
<p><b>6. Derecho a la información</b></p>	<p>a. Derecho a recibir información sobre el manejo de la institución y sus políticas.</p> <p>b. Derecho a la transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>c. Derecho a la protección de datos personales en el ámbito de la información pública.</p> <p>d. Derecho a poder opinar y tener injerencia en las decisiones institucionales con base en la información proporcionada.</p>
<p><b>7. Derechos a la libertad y seguridad personal, libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, libertad de conciencia, libertad sindical, libre autodeterminación.</b></p>	<p>a. Libertad de asociación sindical.</p> <p>b. Libertad de expresión (Derecho a publicar opiniones en diversos medios de información sin temor a la rescisión del contrato laboral).</p> <p>c. Derecho a tener certeza jurídica en las condiciones de trabajo.</p> <p>d. Derecho de huelga.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>e. Derecho de asociación (para formar grupos de trabajo para atender problemáticas que su afectación les compete a las personas trabajadoras).</li> <li>f. Derecho de reunión para ejercer el derecho de petición de manera pacífica.</li> </ul>
<b>8. Protección de la familia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Derecho a tener un horario estable que le permita a la persona trabajadora convivir con su familia, demás personas y seres vivos (mascotas) que conformen su núcleo social.</li> <li>b. Derecho a convivir con la familia.</li> <li>c. Licencias de paternidad y maternidad suficientes para convivir con la o el recién nacido.</li> <li>d. Permisos para padres y madres para acudir a eventos académicos de sus hijas e hijos.</li> <li>e. Contar con una estancia infantil/ Acceso a los Centros Educativos Infantiles/ Contar con lactarios.</li> <li>f. Derecho a gozar de las prestaciones para adquirir un crédito hipotecario y tener acceso a algún bien inmueble.</li> <li>g. Derecho de las madres y padres a tener horarios especiales para convivir con sus hijos.</li> </ul>
<b>9. Igualdad ante la ley y no discriminación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Derecho a no ser discriminado/a por tu condición de salud, género, sexo, ideología, fisionomía, edad, preferencia sexual, política, discapacidad.</li> <li>b. Derecho a la accesibilidad al entorno físico, en los que se realicen ajustes razonables y de acceso universal para aquellas personas con discapacidad o condición de salud.</li> </ul>
<b>10. Derechos de las mujeres.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Derechos humanos de las mujeres en el ámbito laboral (a no ser discriminada por estereotipos).</li> <li>b. Derecho a contar con posibilidades de ingreso y ascenso al interior de la Institución (concursos de oposición exclusivas para mujeres)</li> <li>c. Derecho a la no discriminación por ser mujer.</li> <li>d. Derecho de las mujeres a contar con una licencia suficiente de maternidad.</li> <li>e. Derecho a contar con espacios exclusivos para alimentar a los bebés (lactarios).</li> </ul>

*Fuente: Elaborado por la autora, con base en el Catálogo citado.*

Si bien puntualizamos el análisis de diez derechos humanos, no debemos pasar por alto la indivisibilidad de los mismos, por lo que la mayoría de ellos, al sufrir alguna afectación, indefectiblemente trastocan algún otro derecho. Por eso es que al conculcarse alguno de ellos el efecto en la esfera psicofísica de la persona trabajadora tiene un mayor impacto, que se pasa por alto y al que no se le ha dado la importancia que merece su análisis y atención, cuando “el trabajo” es proyecto de vida de los seres humanos, por lo que la atención y cuidado de su salud mental y física debería ser una prioridad, mucho

más en favor de aquellas personas que lidian con el sufrimiento y enojo de la ciudadanía, como ocurre con las personas defensoras de derechos humanos.

A continuación, abordaremos los derechos humanos que han sido trastocados durante las distintas administraciones que han presidido el cargo de *Ombudsman* de la capital mexicana.

### **2.1.1. Derechos vulnerados. (Normatividad nacional e internacional aplicable a las condiciones laborales de las personas defensoras de derechos humanos de la Comisión y sus condiciones laborales).**

Son varias las leyes que actualmente velan por los derechos laborales de las personas trabajadoras y, en general, por los derechos humanos de éstas. En este apartado citaremos la normatividad de observancia general para la Ciudad de México y que es aplicable a los organismos públicos autónomos como la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

En México, a raíz de la reforma de 10 de junio de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el concepto de “derechos humanos” fue incluido en su artículo 1º, dándole así un rango constitucional que anteriormente no tenía, además de enunciar los principios de *universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad* como aquellos que deben ser observados por todas las autoridades mexicanas en sus actuaciones. Aunado a ello, quedó estipulada la obligación de todas las autoridades de *promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos*, así como su deber de *prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos* de las que sean víctimas las personas, a la luz de la mencionada Constitución y de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Esto permitió dotar, en el mundo fáctico, de un mayor poder a las actuaciones de los organismos encargados de la protección de los derechos humanos, como lo es, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

En palabras del jurista José Zamora Grant, esta reforma constitucional “ha sido la más importante que haya tenido la Constitución Federal; por la misma, se deja atrás la concepción originaria de garantías individuales para llamarles derechos humanos y homologarse así con la manera en que se les denomina en el Derecho Internacional de

los Derechos Humanos y en otros contextos geográficos más allá de nuestras fronteras<sup>160</sup>”.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que “los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano<sup>161</sup>”.

Asimismo, cobra relevancia otro criterio jurisprudencial de este ente constitucional sobre el principio de progresividad de los derechos humanos el cual “*exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano*”<sup>162</sup>. El contenido de esta tesis jurisprudencial es digno de destacarse, toda vez que los actos de las autoridades, en general, deben estar encaminados a sumar a los derechos humanos de las personas, es decir, tener una mejora continua. “Los derechos humanos son progresivos, en tanto son conquistas jurídicas en los sistemas legales que no sólo no permiten marcha atrás, sino que suponen su desarrollo y consolidación, que en materia de justicia penal, permiten el propio desarrollo y la consolidación democrática del sistema mismo<sup>163</sup>”.

Durante la vida de la Comisión hemos encontrado un retroceso en algunos de las prerrogativas laborales de sus trabajadores. Posiblemente se difiera, pero esto lo

---

<sup>160</sup> Zamora Grant, José, *Acceso a la justicia a víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos en México* en *Acceso a la justicia a víctimas del delito y violaciones a los derechos humanos en Iberoamérica*, Diego Marín Editor, Murcia, 2016, p. 21

<sup>161</sup> SCJN, Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2006224, Tomo I, abril 2014, p. 202.

<sup>162</sup> SCJN, Tesis 2a./J. 35/2019 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, Febrero de 2019, registro 2019325, Tomo I, febrero 2019, p. 980.

<sup>163</sup> *Op. cit.* Nota 151. p. 23.

consideramos a raíz de la evidencia obtenida; algunos de los derechos laborales de las personas trabajadoras del *ombudsperson* capitalino que abordamos en este documento han sido modificados, para restringirlos y disminuirlos. En los párrafos que suceden encontramos los ejemplos.

Asimismo, a nivel internacional encontramos la clasificación de derechos estipulada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París, tras la culminación de dos guerras mundiales. En la Declaración encontramos 30 artículos, en cuyo contenido están plasmados los derechos humanos que deben ser garantizados y protegidos por los Estados. Si bien dicha Declaratoria no forma parte de la normativa vinculante de los países, proporciona un piso mínimo ideal común en el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse por promoverlo y materializarlo. En esta tesitura, encontramos los Principios de París de 1991, y la Resolución de la Organización de las Naciones Unidas A/RES/48/134<sup>164</sup>, en la que se reafirmó “la importancia de establecer, de conformidad con la legislación nacional, instituciones nacionales eficaces de promoción y protección de los derechos humanos” (numeral 2), así como alentar “a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos” (numeral 4), como lo es la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Dicho lo anterior, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México está obligada a seguir los principios y obligaciones establecidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en aquellos tratados internacionales que México ha suscrito y ratificado; por ende, le son aplicables a su interior todas aquellas normas que vayan acorde con aquéllas. Además, no está de sobra recordar que el paradigma adoptado en esta investigación es el Positivo Contemporáneo Subordinado a Constituciones Rígidas, que implica una observación puntual al respeto a los derechos

---

<sup>164</sup>Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas A/RES/48/134, en el cuadragésimo octavo período de sesiones, del 4 de marzo de 1994. Consultado en: <https://undocs.org/sp/A/RES/48/134>

humanos, en sintonía con una interpretación evolutiva y apegada, evidentemente, al principio *pro persona*<sup>165</sup>.

De tal forma, encontramos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la tutela del derecho al trabajo digno, mientras que el artículo 10 de la Constitución Política de la Ciudad de México lo hace en el orden local. Este último, el artículo 10, apartados B<sup>166</sup> y C<sup>167</sup> establece las prerrogativas que protegen a las

---

<sup>165</sup>La primera definición del principio *pro persona* la encontramos en voz del juez Rodolfo E. Piza Escalante en uno de sus votos adjuntos a una decisión de la Corte IDH (Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte IDH, Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, núm. 7, párr. 36). En dicha ocasión, el juez Piza afirmó que el principio *pro persona* es:

“[Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [De esta forma, el principio *pro persona*] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción”. Medellín Urquiaga, Ximena, *Principio pro persona. ReformaDH. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Módulo 1, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2013, p. 17.

<sup>166</sup>Apartado B. Derecho al Trabajo.

- Toda persona que desempeñe una ocupación en la ciudad, temporal o permanente, asalariada o no, tendrá derecho a ejercer un trabajo digno.
- Fomento a la formalización de los empleos
- Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, garantizarán el derecho al acceso a la información pública en materia laboral que obre en su poder
- Las autoridades en el ámbito de sus competencias garantizarán una justicia laboral honesta, imparcial y profesional, pronta y expedita, pública y gratuita que incluya los servicios de conciliación y mediación

<sup>167</sup> Apartado C. De las relaciones de las instituciones públicas de la Ciudad con sus trabajadores.

- Plena libertad de asociación sindical.
- Garantiza el derecho de huelga.
- Los empleados de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. En caso de despido injustificado tendrán derecho a una indemnización de tres meses de salario más veinte días de salario por cada año de servicio prestados.

personas que prestan sus servicios en alguna institución pública de la capital, incluidos los organismos autónomos.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, de acuerdo con el artículo 113 de su Ley Orgánica, establece que se regirá por:

“las disposiciones del Apartado B del artículo 123 de la Constitución General, el apartado C del artículo 10 de la de la Constitución Local, la legislación que regula las relaciones laborales entre los entes públicos de la Ciudad de México y sus trabajadores, y demás disposiciones legales aplicables. Las personas servidoras públicas de la Comisión serán consideradas trabajadores de confianza debido a la naturaleza de las funciones que aquélla desempeña”<sup>168</sup>.

A su vez, este organismo constitucional autónomo contempla los siguientes ordenamientos para regir el funcionamiento y actuación internos:

- Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (elaborado en noviembre de 2019 y en vigor el 1 de enero de 2020).
- Metodología para la Gestión del Desempeño del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (16 de abril de 2020).

- 
- Las autoridades de la Ciudad garantizarán a sus trabajadoras y trabajadores un salario remunerador en los términos reconocidos por esta Constitución y que en ningún caso deberá de ser menor al doble del salario mínimo general vigente en el país.
  - Se garantizará que por cada cinco días de trabajo deberán disfrutarse de dos días de descanso.
  - Los conflictos laborales que se presenten entre las instituciones públicas de la Ciudad y sus trabajadores, así como los conflictos internos sindicales y los intersindicales, serán dirimidos por el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, en los términos establecidos por la ley.

<sup>168</sup> Hasta julio de 2020 “la legislación que regula las relaciones laborales entre los entes públicos de la Ciudad de México y sus trabajadores” aún no se encuentra en vigor. Esta regulación anteriormente se encontraba en el artículo 70 de la Ley anterior.

- Lineamientos Generales de Trabajo para las Personas Trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
- Código de Ética de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (con fecha de elaboración el 29 de noviembre de 2019).
- Código de Conducta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (con fecha de elaboración el 27 de enero de 2020, y en vigor el 18 de junio de 2020).
- Lineamientos de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y el Ejercicio de Recursos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (fecha de elaboración el 18 de enero de 2020).
- Lineamientos de Operación del Comité de Igualdad de Género de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (Fecha de elaboración 10 de febrero de 2020).
- Catálogo General de Cargos y Puestos de la de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
- Manual de Percepciones de las Personas Servidoras Públicas de Estructura de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

En cuanto a la normatividad creada por el Estado mexicano para abordar los casos de estrés laboral, producto de prácticas no favorables, encontramos la Norma Oficial Mexicana “*NOM-035-STPS-2018. Factores de riesgo psicosocial en el trabajo- Identificación, análisis y prevención*”<sup>169</sup>, elaborada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2018, y de conformidad al Transitorio Primero, entró en vigor un año después de su

---

<sup>169</sup> Consultado en la página de internet del Diario Oficial de la Federación. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5541828&fecha=23/10/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541828&fecha=23/10/2018)(consultado el 29 de octubre de 2019)

publicación, es decir el 23 de octubre de 2019. De dicha cual se desprenden los siguientes aspectos:

⇒ Cuenta con 13 capítulos.

Dentro de su contenido identificamos su campo de aplicación, el cual rige en todo el territorio nacional y es aplicable en todos los centros de trabajo, incluida la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Para ubicar el campo de cumplimiento de cada centro laboral, el Capítulo 2 establece la división que se hará según el número de personas que trabajen en él. El inciso a) contempla hasta 15 trabajadores, el inciso b) entre 16 y 50 trabajadores y el c) donde laboren más de 50 personas.

⇒ En el caso en estudio, el *Ombudsman* o la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se ubica en el inciso c) ya que cuenta con una planta laboral aproximada de 600 trabajadores. Para este supuesto, esta Norma Oficial Mexicana establece el deber de los centros laborales que se ubiquen en ese supuesto, la obligación de cumplir con los numerales 5.1, del 5.3 al 5.8 (*Capítulo 5. Obligaciones del patrón*), 7.1, inciso b, del 7.2 al 7.9 (*Capítulo 7 Identificación y análisis de los factores de riesgo psicosocial y evaluación del entorno organizacional*) y el Capítulo 8 (*Medidas de prevención y acciones de control de los factores de riesgo psicosocial, de la violencia laboral, y promoción del entorno organizacional favorable*).

No obstante, de conformidad con el Segundo Transitorio de la Norma, *lo dispuesto por los numerales 5.2, 5.3, 5.6, 5.8, 8.3, 8.4, 8.5 y Capítulo 7*, entraron en vigor a los dos años siguientes de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cual aconteció el 23 de octubre de 2020.

⇒ También contiene cinco Guías de Referencia complementarias para la mejor comprensión de la Norma Oficial Mexicana, cuyo cumplimiento no es obligatorio. Éstas son: un “ejemplo de cuestionario para identificar a los trabajadores que fueron sujetos a acontecimientos traumáticos severos”; “identificación y análisis de los factores de riesgo psicosocial”; “cuestionario para identificar los factores de

riesgo psicosocial y evaluar el entorno organizacional en los centros de trabajo”, “ejemplo de política de prevención de riesgos psicosociales”; “datos del trabajador”. Si bien no son de cumplimiento obligatorio, en el numeral 7.5, se establece que, en caso de no utilizar las guías citadas, los cuestionarios que se implementen para evaluar el entorno organizacional favorable deberán tener “medidas de consistencia interna con ciertos coeficientes”, “validez de constructo mediante análisis factorial confirmado cumpliendo con medidas e índices de ajuste”, entre otras. Mediante solicitud de información pública el *ombudsperson* capitalino indicó que en su actuación observaba el contenido de esta Norma Oficial Mexicana, pero sin precisar si utilizaba alguna de las guías aquí referidas.

- ⇒ Para la correcta interpretación y aplicación de la Norma, señala que se deben consultar las siguientes normas oficiales mexicanas: NOM-019-STPS-2011 (constitución, integración, organización y funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene), NOM-030-STPS-2009 (servicios preventivos de seguridad y salud en el trabajo-funciones y actividades) y NMX-R-025-SCFI-2015 (en igualdad laboral y no discriminación).
- ⇒ Cuenta con dos artículos transitorios, el Primero estableció la entrada en vigor de la Norma previamente señalada, mientras que el Segundo, la temporalidad de dos años para la entrada en vigor de ciertos numerales, mencionados supra. De tal suerte que esta NOM ya debe ser observada por todos los centros de trabajo, incluido el *ombudsman* de la Ciudad de México.
- ⇒ En su Capítulo 11 queda estipulado que será la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la encargada de vigilar el cumplimiento de la Norma.
- ⇒ De conformidad con el numeral 7.9 “la identificación y análisis de los factores de riesgo psicosocial y la evaluación del entorno organizacional deberá realizarse, al menos, cada dos años”. Hasta lo que va del año 2021, la Comisión de Derechos Humanos no ha realizado ninguna evaluación en este rubro.
- ⇒ Cobra relevancia que esta Norma, en su Capítulo 4, define los siguientes conceptos: acontecimiento traumático severo, apoyo social, autoridad laboral,

centro de trabajo<sup>170</sup>, diagnóstico de seguridad y salud en el trabajo, entorno organizacional favorable<sup>171</sup>, factores de riesgo psicosocial<sup>172</sup>, medidas de prevención y acciones de control, políticas de prevención de riesgos psicosociales, trabajador<sup>173</sup>, trabajo<sup>174</sup> y violencia laboral<sup>175</sup> mismos que pueden coadyuvar a la identificación de dichas conductas al interior de la Comisión o, en su caso, sumar a la definición que ya han considerado los *Lineamientos de Operación del Comité de Igualdad de Género de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México* en vigor a partir del 25 de febrero de 2020, los cuales regulan la conducta de las y los servidores públicos de dicha Institución sobre esas conductas, para lo cual echan mano de las definiciones contempladas en el artículo 3° Bis, inciso a) de la *Ley Federal del Trabajo* (hostigamiento laboral), el primer párrafo del artículo 13, de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (hostigamiento sexual); además de observar el *Manual de Buenas Prácticas para Investigar y Sancionar el Acoso Laboral y/o el Acoso Sexual de la Suprema Corte*

---

<sup>170</sup> NOM-035 artículo 4.4. **Centro de trabajo:** El lugar o lugares, tales como edificios, locales, instalaciones y áreas, donde se realicen actividades de explotación, aprovechamiento, producción, comercialización, transporte y almacenamiento o prestación de servicios, en los que laboren personas que están sujetas a una relación de trabajo.

<sup>171</sup> NOM-035 artículo 4.6. **Entorno Organizacional Favorable:** Aquel en el que se promueve el sentido de pertenencia de los trabajadores a la empresa; la formación para la adecuada realización de las tareas encomendadas; la definición precisa de responsabilidades para los trabajadores del centro de trabajo; la participación proactiva y comunicación entre trabajadores; la distribución adecuada de cargas de trabajo, con jornadas de trabajo regulares conforme a la Ley del Trabajo, y la evaluación y el reconocimiento del desempeño.

<sup>172</sup> NOM-035 artículo 4.7. **Factores de riesgo psicosocial:** Aquellos que pueden provocar trastornos de ansiedad, no orgánicos del ciclo sueño-vigilia y de estrés grave y de adaptación, derivado de la naturaleza de las funciones del puesto de trabajo, el tipo de jornada de trabajo y la exposición a acontecimientos traumáticos severos o a actos de violencia laboral al trabajador, por el trabajo desarrollado.

<sup>173</sup> NOM-035 artículo 4.10. **Trabajador:** La persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

<sup>174</sup> NOM-035 artículo 4.11. **Trabajo:** Toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

<sup>175</sup> NOM-035 artículo 4.12. **Violencia laboral:** Aquellos actos de hostigamiento, acoso o malos tratos en contra del trabajador, que pueden dañar su integridad o salud.

*de Justicia de la Nación*, así como a los más altos estándares en materia de derechos humanos y género.

Nos ha interesado abordar esta Norma Oficial Mexicana por su contenido y las guías de referencia, en las cuales están agregados cuestionarios claves para poder detectar si las personas trabajadoras sufren violencia laboral. Como norma, pretende cumplir con su función de dirigir las actuaciones de los centros de trabajo hacia entornos favorables; sin embargo, al dejar a la libre construcción, aunque sea con la observancia de ciertos criterios, la evaluación del entorno puede llegar a producir indicadores poco confiables y que no protejan al grupo para la que fue creada, es decir para las personas trabajadoras.

Asimismo, y desde nuestra óptica, consideramos que actualmente algunas personas trabajadoras son víctimas de violencia laboral, acoso psicológico<sup>176</sup>, hostigamiento<sup>177</sup> y/o *mobbing*, *burnout* y malos tratos por lo que apegándose a esta NOM-035-STPS-2018 el trayecto para que estas personas se vean beneficiadas a corto plazo es prácticamente imposible, ya que no establece los tiempos y periodicidad en la que las organizaciones deben llevar a cabo su propia revisión; además, la reparación del daño o medidas de compensación no se encuentran previstas; si bien servirá para comenzar con los diagnósticos en los entornos laborales, para aquellas personas que ya son víctimas, parece estar alejada su protección como solución a la problemática. Será necesario analizar en otro documento la efectividad y eficacia de esta Norma.

---

<sup>176</sup> NOM-035 artículo 7.2, inciso g, numeral 1. **Acoso, acoso psicológico:** Aquellos actos que dañan la estabilidad psicológica, la personalidad, la dignidad o integridad del trabajador. Consiste en acciones de intimidación sistemática y persistente, tales como: descrédito, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales llevan al trabajador a la depresión, al aislamiento, a la pérdida de su autoestima. Para efectos de esta Norma no se considera el acoso sexual.

<sup>177</sup> NOM-035 artículo 7.2, inciso g, numeral 2. **Hostigamiento:** El ejercicio de poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral, que se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, y **Malos tratos:** Aquellos actos consistentes en insultos, burlas, humillaciones y/o ridiculizaciones del trabajador, realizados de manera continua y persistente (más de una vez y/o en diferentes ocasiones).

### **2.1.1.1. Análisis de las encuestas realizadas por el Ombudsperson de la Ciudad de México, para medir el clima organizacional.**

Por otra parte, resulta imperante estudiar el ambiente laboral que ha prevalecido en la institución de derechos humanos en estudio, por lo que tenemos que detenernos en las encuestas que se han realizado para medir su clima laboral. De suerte que, al hacer una consulta a través de la Plataforma Nacional de Transparencia obtuvimos como respuesta por parte de ese Organismo siete encuestas, las cuales fueron aplicadas a su personal en los años: 2004, 2007, 2010, 2012, 2013, 2014 y 2018.

El principal objetivo de estas encuestas estuvo dirigido a medir diversos rubros, siendo los siguientes:

En 2004: credibilidad (llamar al diálogo a ambas partes, 'comunicación', capacidad para manejar la institución e integridad de las y los jefes, la cual dependerá de la honestidad y confiabilidad de las acciones cotidianas), respeto (apoyo, colaboración y valoración), imparcialidad (equidad en el trato, imparcialidad en la toma de decisiones y justicia, como ausencia de tratos discriminatorios), orgullo (orgullo del trabajo, del equipo, de la empresa), compañerismo (nivel de intimidad entre las personas, calidad de la hospitalidad, sentido de familia). Encuesta realizada por la empresa *Great Place to Work*.

En 2007: Los mismos que en 2004. Encuesta realizada por la empresa *Great Place to Work*.

En 2010: la satisfacción de trabajar en la institución, igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, los conocimientos corresponden a los conocimientos de las personas servidoras públicas, entendimiento de las metas de la institución, el liderazgo de las personas a cargo de la dirección de las áreas, socialización de la información con el equipo para conocer las metas de la institución, satisfacción del servicio proporcionado a las personas usuarias de la Comisión, buena comunicación entre la persona titular y equipo subordinado, equipo de cómputo apropiado para desarrollar las actividades, recompensas y reconocimientos, austeridad, enfoque a resultados y productividad, trato a los usuarios, además de manifestar su conocimiento sobre casos de hostigamiento sexual y laboral. Encuesta realizada por la empresa BAEDI.

En 2012: hostigamiento laboral y sexual, violencia laboral, relaciones intrainstitucionales (confianza: participación, trabajo en equipo, austeridad), comunicación, satisfacción (ingresos y prestaciones, capacitación, conciliación de vida laboral, personal y familiar, satisfacción personal, recursos); apartado de preguntas abiertas. Encuesta realizada por la misma Comisión.

En 2013: credibilidad (llamar al diálogo a ambas partes 'comunicación', capacidad para manejar la institución e integridad de las y los jefes, la cual dependerá de la honestidad y confiabilidad de las acciones cotidianas), respeto (apoyo profesional, reconocimiento, colaboración y valoración en un ambiente estimulante, vida personal), imparcialidad (equidad-compensación, equidad-igualdad, ausencia de favoritismos, justicia-trato, apelación), orgullo (orgullo del trabajo, del equipo, de la institución), compañerismo (cercanía, hospitalidad-ambiente agradable, bienvenida, sentido de familia).

Esta Encuesta fue realizada por la empresa *Great Place to Work*. En ella se especifica que un gran lugar para trabajar es aquel donde: **a.** se logran o exceden los resultados del negocio, **b.** los colaboradores dan lo mejor de sí, **c.** existe un sentimiento de familia o equipo, rodeado por un ambiente de alta confianza. Los impulsores clave de los resultados del negocio son: compromiso, colaboración, alineación estratégica del personal, competencia y prácticas culturales de los líderes, habilidades gerenciales de los líderes, procesos de capital humano alineados a la cultura GPTW y un nivel de confianza en la organización.

En 2014: En ésta se midió la perspectiva de las personas trabajadoras en varios rubros, de los que se destacaron los siguientes: la calidad del trabajo que se realiza diariamente, conformidad con el salario que se recibe, la libertad de realizar el trabajo de acuerdo a los propios conocimientos y criterios profesionales, la frecuencia en recibir capacitación, el porcentaje de las relaciones entre las y los trabajadores de cordialidad, actos de discriminación o maltrato por motivo de género, religión, condición social, aspecto físico u orientación e identidad sexual al interior de la Comisión; comentarios burlones y bromas pesadas, un ambiente de respeto entre mujeres y hombres que se ve reflejado en el uso de un lenguaje no sexista, autorización o licencia por paternidad para

atender asuntos familiares, dirigida al personal masculino, respeto al permiso de licencia por maternidad, existencia de canales institucionales específicos para dirimir conflictos laborales, el seguro médico de gastos mayores otorgado por la Comisión cubría las emergencias médicas, disfrute de días económicos y vacaciones cuando el personal lo requiera, el edificio cuenta con espacios de guardería y lactancia para las y los hijos de las personas empleadas.

A diferencia de las encuestas previas, ésta muestra el porcentaje de cada pregunta. Encuesta realizada por la misma Comisión de Derechos Humanos.

En 2018: Se conformó de 13 preguntas de carácter demográfico y 80 preguntas que analizan 22 factores tales como la capacitación, liderazgo, eficiencia, integridad y transparencia. De aquellas, identificamos una pregunta dirigida a medir la perspectiva de las personas trabajadoras respecto los casos de acoso laboral y sexual, con la formulación “en mi área nadie ha sido víctima de hostigamiento sexual o acoso sexual”. Fue realizada por la Secretaría de la Función Pública en coordinación con la Secretaría Ejecutiva y la Dirección General de Administración de la Comisión.

Ahora bien, al confrontar los resultados de cada encuesta con las palabras hostigamiento y/o acoso laboral o sexual, *mobbing*, *burnout* y violencia laboral, éstas solo se localizaron en tres encuestas que hicieron mención algunas de ellas. La de 2010, que graficó el conocimiento de la población trabajadora sobre casos de hostigamiento laboral y sexual, en ambas se mostró un panorama de desconocimiento sobre esas conductas y de no haber vivido nunca uno de esos actos.

La de 2012 utilizó los rubros “hostigamiento y acoso sexual” (proveniente de los compañeros en un 63%, 12% otro jefe, 18% otros, 7% jefe inmediato) y “violencia laboral”, para el primero la medición se hizo a través las siguientes preguntas:

- Comentarios sugestivos relacionados a situaciones sexuales o con lenguaje soez con claro contenido sexual (47 respuestas afirmativas a la pregunta /9.11% porcentaje que representan en relación con el total).
- Bromas ofensivas relacionadas con el sexo (65 respuestas afirmativas a la

pregunta /12.65%porcentaje que representan en relación con el total).

- Presencia de carteles, calendarios, pantallas de computadoras u otras imágenes de naturaleza sexual que incomoden (36 respuestas afirmativas a la pregunta /7.03% porcentaje que representan en relación con el total).
- Miradas obscenas o guiños con intenciones sexuales (59 respuestas afirmativas a la pregunta /11.50%porcentaje que representan en relación con el total).
- Llamadas telefónicas, correos electrónicos o petición de pláticas indeseadas relacionadas con asuntos personales y sexuales (18 respuestas afirmativas a la pregunta / 3.51% porcentaje que representan en relación con el total).
- Invitaciones a salir, presión para aceptar una cita fuera de la oficina (14 respuestas afirmativas a la pregunta /2.72% porcentaje que representan en relación con el total).
- Propositiones directas o indirectas de establecer una relación sexual (16 respuestas afirmativas a la pregunta /3.13% porcentaje que representan en relación con el total),
- Promesas de recompensas o incentivos laborales a cambio de favores sexuales (3 respuestas afirmativas a la pregunta /.59% porcentaje que representan en relación con el total).
- Amenazas de daños o castigos en caso de no acceder a proporcionar "favores sexuales" (5 respuestas afirmativas a la pregunta /.98%porcentaje que representan en relación con el total).
- Tocamientos que pretenden ser accidentales pero que han sucedido más de una vez (14respuestas afirmativas a la pregunta /2.74%porcentaje que representan en relación con el total).
- Contacto físico y/o sexual (6 respuestas afirmativas a la pregunta

/1.17%porcentaje que representan en relación con el total).

Mientras que para el segundo tópico, “violencia laboral”, se realizaron las siguientes aseveraciones, (dichas agresiones provinieron, en un 48% del jefe inmediato, 25% de compañeros, 23% otro jefe y 4% de otros):

- Aislarme de mis compañeros(as) mediante prohibiciones o cambios de lugar repentinos y poco razonables. (53/10.3%).
- Dejarme sin instrucciones de trabajo (71/13.84%).
- Amenazarme con usar instrumentos disciplinarios (Rescisión de contrato, no renovación, despido, etc.) (55/10.78).
- Girarme instrucciones de manera altanera, poco educada o con lenguaje vulgar o soez (93/18.09%).
- Asignarme tareas que están por debajo de mis capacidades y nivel (79/15.43%).
- Asignarme plazos de ejecución o cargas de trabajo irrazonables (95/18.52%).
- Imponerme tareas sin los medios necesarios para cumplirlas (93/18.09%).
- Privarme de información necesaria para hacer mi trabajo (81/15.85%).
- Valorar negativamente mi esfuerzo, capacidades y/o actitudes (118/23%).
- Hacer burla de mí o bromas intentando ridiculizar mi forma de hablar, o de andar, o de vestir, o de actuar o me ponen apodosos ofensivos (60/11.76%).

La tercera encuesta que lo abordó fue la de 2018; en ella se midió la problemática con la afirmación siguiente: “en mi área nadie ha sido víctima de hostigamiento sexual o acoso sexual”, con un porcentaje del 72%.

Lo interesante de las encuestas que se proporcionaron es que estaban dirigidas a medir otro tipo de objetivos, mas como lo hemos comentado, sólo son tres encuestas las

que abordaron el tema de violencia laboral, y no fue sino hasta el último año de la administración de la *ombudsperson* Perla Gómez Gallardo, en 2017, que se desarrolló un diagnóstico y a la vez un mecanismo para brindar a las víctimas de estas conductas dañinas alguna vía de atención e investigación.

La importancia de medir el clima laboral que predomina y permea en la Institución del *ombudsperson* de la capital de México no ha sido abordado ni ha tenido la importancia que debe tener; prueba de ello es que no está contemplada en su legislación el monitoreo constante y permanente, sino que ha pasado a formar y caracterizar el espíritu de cada administración, lo cual está a expensas de la identidad y sello de éstas.

Como ha quedado expuesto en el presente apartado, hemos acudido a la normatividad que rige al organismo constitucional autónomo para la defensa de los derechos humanos y brevemente a la legislación nacional para evidenciar las contradicciones que existen entre el mundo normativo y el fáctico. A continuación, nos detenemos en cada uno de los diez derechos que fueron elegidos y seleccionados en nuestro estudio diagnóstico inicial, mismos que serán contrastados con la evidencia que se obtuvo en el estudio de campo en el Capítulo 3.

#### **2.1.1.2. Acceso a la justicia.**

Uno de los derechos que a lo largo de los años ha tenido un papel fundamental en la sociedad es el derecho al acceso a la justicia. Durante la historia de la humanidad ha sido abordado de diferentes formas; para el caso, podemos remontarnos a instrumentos que han sido utilizados por los jefes de muy diversos Estados, con la visión de hacer justicia y proveerla a las y los habitantes de todas las regiones del mundo; según la época y latitud en la que nos ubiquemos, podemos encontrar ejemplos de mecanismos y procedimientos para acceder o para hacer justicia. Verbigracia, el Imperio Romano en los años 451-450 a.c., con su Ley del Talión que, dada las circunstancias históricas y desarrollo cultural de la época, decretaba las conductas que eran sancionables a través de las XXII Tablas. Y podríamos continuar esta somera revisión hasta la conclusión del Holocausto, sistema jurídico autoritario que redundó en violaciones flagrantes que hoy reciben el nombre de derechos humanos. Este suceso dio pie a la creación de normas

en materia de derechos humanos, cuya adopción y aplicación han estado encaminadas a la no repetición de esos actos.

Ya que este estudio no pretende enumerar, uno a uno, los acontecimientos históricos relacionados con el derecho al acceso a la justicia. Únicamente nos limitaremos a establecer el piso mínimo que es aplicable a este derecho y por ende a las personas que prestan sus servicios al interior de la Comisión de Derechos Humanos.

En nuestro país este derecho se encuentra estipulado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contempla ciertos elementos y establece las obligaciones de las autoridades para que la ciudadanía reciba justicia pronta y expedita, y por tanto, no se haga justicia por sí misma, ni ejerza violencia para reclamarlo, sino utilizando la vía de los tribunales debidamente constituidos en plazos y términos plasmados en alguna ley, emisión de resoluciones de manera ágil pronta, completa e imparcial, que sean por supuesto, gratuitas, así como aquellas que privilegien la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. La cita de este artículo también debe ser complementado con los artículos 1 y 20, apartados B y C, para el caso de personas a las que se les ha imputado algún delito y para aquellas que han sufrido en su esfera psicofísica o patrimonial algún ilícito. En esa tesitura, la Constitución Política de la Ciudad de México, lo contempla en su artículo 6º, apartado H.

A nivel internacional, encontramos en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la existencia de un recurso efectivo, además de establecer que toda persona tiene derecho a ser oída públicamente por un tribunal. Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) lo hace desde los presupuestos de los artículos 1º, 8º y 25; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14.I, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), artículos 4º y 7º.

Tanto en el Derecho Penal Internacional, como en el Derecho Internacional Humanitario encontramos que los conflictos que han lesionado no sólo a una comunidad, sino a la humanidad entera, han dado lugar a juicios y tribunales *ad hoc* con el propósito

de procurar justicia a aquellas víctimas, y a los familiares de éstas, que sufrieron violaciones graves a sus derechos humanos, como ha sido el caso de los Tribunales de Nuremberg<sup>178</sup> (Alemania, 1945), Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (1991), y del Tribunal Internacional para Rwanda (Del 1 de enero al 31 de diciembre de 1994).

Es así como los conceptos de Estado de derecho construidos por los estudiosos de la Ciencia del Derecho, y tal como lo aborda Javier Dondé Matute, especialista en Derecho Penal Internacional, cobran relevancia al hablar del vínculo que existe entre este derecho y la consolidación de un Estado de derecho internacional:

“la esencia es evitar que las autoridades emitan decisiones con discrecionalidad plena, de tal forma que sus acciones se traduzcan en actos arbitrarios. Lo anterior implica que las normas jurídicas deben tener dos requisitos: la expresión de las mismas debe ser clara y precisa y las autoridades al aplicarlas deben ajustarse a su contenido (se usa la palabra “contenido”, y no exclusivamente letra, porque no se puede dudar que hay un margen de interpretación que se le permite a las autoridades, sobre todo a las judiciales). [...]En otras palabras, es necesario para consolidar un Estado de derecho, contar con remedios efectivos para garantizar el cumplimiento del derecho”<sup>179</sup>.

En el mismo sentido, este autor retoma la visión de Luigi Ferrajoli, respecto a que “no basta con proclamaciones y tratados internacionales que contengan derechos fundamentales, sino que es indispensable una garantía de acceso a la justicia; es decir, un tribunal al que se pudiera acudir en caso de violaciones de esta índole”<sup>180</sup>. Esta postura

---

<sup>178</sup> El Tribunal de Nuremberg fue creado con la finalidad de juzgar a los principales criminales del Eje europeo cuyos crímenes no tuvieran una localización geográfica determinada. Fue creado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Estados Unidos de América, Francia y la Unión Soviética mediante un acuerdo firmado en Londres el 8 de agosto de 1945. *Cfr.* <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29046.pdf> [Consultado el 22 de abril de 2020].

<sup>179</sup>Dondé Matute, Javier, *Derecho Penal Internacional y Estado de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (pp. 337-357) p. 339

<sup>180</sup>Ferrajoli, Luigi, *Razones jurídicas del pacifismo*, edición de Gerdardo Pisarello, Madrid, Trotta, 2004, p. 115, en Dondé Matute, Javier, *Derecho Penal Internacional...*, *Op cit.* nota 127.

deja en claro la importancia de contar con algún mecanismo que garantice a todas las personas el acceso a la justicia, lo cual incluye, naturalmente, a las personas servidoras públicas del *ombudsperson* capitalino.

Por otra parte, dentro del sistema de justicia mexicano podemos citar algunas leyes que sirven de base para argüir su respeto, siendo las siguientes:

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículos 54 y 55.
- Ley General de Víctimas, artículos 7º fracción VI; 10 y 12 fracciones V, XII y XIII.
- Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, artículos 11, numeral 6 y 34.
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal
- Ley de Víctimas para la Ciudad de México, artículo 6, fracción VI.
- Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 109.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Y dentro del mismo *Ombudsman* capitalino, como lo hemos citado *supra*, de conformidad con la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, de reciente creación y vigencia, tras abrogar el “Reglamento de Operación del Comité de Igualdad de Género de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal” (publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de julio de 2017, durante la gestión de la doctora Perla Gómez Gallardo), se elaboraron los “Lineamientos de Operación del Comité de Igualdad de Género de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México<sup>181</sup>”, cuya vigencia inició el 25 de febrero de 2020, en la administración de la actual presidenta Nashieli Ramírez Hernández. La referida normatividad actualmente les permite a las personas servidoras públicas de la Institución

---

<sup>181</sup> Consultable en: [https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/FORMATO\\_LINEAMIENTOS.pdf](https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/FORMATO_LINEAMIENTOS.pdf) (consultado el 28 de diciembre de 2020).

presentar quejas y denuncias ante el Comité de Igualdad de Género en contra de alguna otra persona adscrita a la misma dependencia, por ser la instancia competente para atender los casos de acoso, hostigamiento y violencia laboral y/o por razón de género de conformidad con su artículo 1º.

Dentro del estudio en comento, el derecho a la justicia se traduce en la necesidad de instaurar un mecanismo efectivo y eficaz que atienda los casos de violaciones a derechos humanos de los y las servidoras públicas de la Comisión de Derechos Humanos que han sufrido transgresiones en su integridad psicofísica; de lo contrario, puede resultar en una dinámica hostil, destructiva que genere impunidad y un círculo de violencia que sólo aniquilará a la persona que lo resiente, o bien puede continuarse con esa práctica hostil hacia las demás personas que representen una amenaza, como se desprende del análisis de las características del *mobbing*.

La importancia de administrar y procurar justicia en torno a sucesos acaecidos en regímenes donde se ha transgredido la normativa, cayendo en abusos y excesos de poder cometidos o tolerados por las autoridades de los Estados, pretende marcar una diferencia entre los gobiernos transgresores y el nuevo orden legal que llega al poder, con lo que se da lugar a una justicia transicional<sup>182</sup>. Esto puede traducirse en no dejar impunes a los perpetradores por sus acciones u omisiones. Sobre la “impunidad”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que ésta es “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup>La justicia transicional, es un mecanismo de justicia extraordinario, el cual se implementa cuando aquellas instituciones encargadas de garantizar el acceso a la justicia –ya sea de investigación, persecución y enjuiciamiento– se encuentran sobrepasadas o no cuentan con las capacidades para realizar sus funciones, generando un clima de impunidad.

<sup>183</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1998). Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia del 8 de marzo de 1998 (Fondo), párrafo 173.

Asimismo, el derecho de acceso a la justicia implica:

“la posibilidad real de acceder, en condiciones de igualdad, a un órgano jurisdiccional dotado de independencia e imparcialidad y cuya competencia haya sido establecida con anterioridad por la ley, facultado para pronunciarse con base en el Derecho y mediante un procedimiento que asegure ciertas garantías procesales, sobre las obligaciones civiles o de otro carácter de una persona, o sobre una acusación penal formulada en su contra”<sup>184</sup>.

En consecuencia, la importancia de procurar justicia a víctimas de alguna transgresión a los derechos humanos, no sólo tiene sobrada justificación en conflictos de índole internacional, sino también en el caso que nos ocupa, en particular, el derecho de las y los trabajadores del *Ombudsman* de la Ciudad de México a contar con algún mecanismo que les permita obtener una reparación y la investigación procedente de algún acto de autoridad que les cause un menoscabo en alguno de sus derechos.

Dentro de los requisitos que deben cumplir las autoridades para garantizar este derecho está el de que los hechos investigados en un proceso sean resueltos en un plazo razonable, ya que su demora puede conllevar, en sí misma, una transgresión de las garantías judiciales, para lo cual considera cuatro elementos para analizar la razonabilidad de un plazo: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades, y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso<sup>185</sup>.

Para algunos autores la creación de protocolos puede resultar útil en el combate a la violencia laboral; pero por sí solos no bastan, se requiere involucrar a todos los actores que componen el organismo u organización, más si tomamos en cuenta que “la violencia laboral requiere de un procedimiento que adopte medidas negociadas, en lugar de

---

<sup>184</sup> Casal, J. M., *Los Derechos Humanos y su Protección: Estudio sobre Derechos Humanos y Derechos Fundamentales*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006, pp. 134-135.

<sup>185</sup>Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351., Párrafo 257.

soluciones a corto plazo. La actuación frente a la violencia laboral ha de ser proactiva, por lo que no se debe circunscribir, exclusivamente, a las denuncias puntuales.<sup>186</sup>

Siguiendo este hilo conductor, los protocolos deben contemplar, en estos casos, los siguientes aspectos:

- El procedimiento de actuación frente a la violencia laboral debe incardinarse dentro del plan preventivo del organismo. Evitar que se dupliquen procesos.
- Que recoja la evolución que las situaciones de violencia suponen. Se ha de tener presente que los actos de violencia laboral son una serie de prácticas organizativas que se van gestando en el día a día. Las acciones violentas son el reflejo de lagunas en la actividad preventiva de la organización.
- Se han de plantear diferentes niveles que componen las situaciones de violencia laboral, por lo que ha de plantear respuestas metodológicas diferentes y complementarias. Supone introducir junto a otras dirigidas al diagnóstico, la investigación, la intervención, y la resolución.
- El procedimiento ha de ser participado, conocido y compartido por todas y todos.
- De él se han de derivar compromisos claros y acciones efectivas. Mismas que deben suponer una retroalimentación. Debe existir un aprendizaje.
- Se sugiere crear comisiones para la investigación de la violencia laboral en el organismo.
- Elaborar un calendario laboral que evite una presión psicológica.
- Prohibir y sancionar todo tipo de conductas que impliquen violencia, definir las normas éticas y de buena conducta que han de informar las relaciones laborales.

---

<sup>186</sup> Gimeno Navarro, Miguel Ángel, Mejías García, Ana y Carbonell Vayá, Enrique José, *Protocolos sobre acoso laboral. Procedimiento de solución autónoma de los conflictos de violencia laboral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 42, 45

- Asegurar la transparencia y la ética del procedimiento, las actuaciones que se deriven alcanzarán a todos los miembros de la organización”<sup>187</sup>.

En resumen, se consideran cuatro momentos básicos en dicho procedimiento de actuación: a) prevención proactiva, b) Detección temprana de situaciones de riesgo de violencia laboral, c) Gestión y resolución interna del conflicto y d) Respuestas de solución desde la organización. Por lo que, en el caso en estudio, toda actuación contraria a lo expuesto trastocará los pilares del derecho a la justicia. Finalmente, no debemos olvidar que todos los derechos son indivisibles y se encuentran interrelacionados entre sí, por lo que la mayoría de las ocasiones, al transgredir uno, afectarán en cadena a otros más.

En el caso de las autoridades de la *Ombudsperson* capitalina, tenemos evidencias de que lo han transgredido. Abundando en lo ya citado en acápites superiores, antes de 2017 no existía protocolo alguno o mecanismo de actuación para atender los casos de hostigamiento laboral ni sexual, por lo que todas aquellas víctimas que padecieron agresiones de este tipo solo pudieron contar con un recurso de defensa hasta febrero de 2018<sup>188</sup>. Si bien después de ese año la autoridad en escrutinio ya cuenta con un mecanismo para revisar y sancionar conductas relacionadas con acoso sexual, hostigamiento laboral o *mobbing*, resulta interesante conocer cómo funciona en la vida real.

Inicialmente logró un impacto positivo pero desalentador entre el personal de la Comisión, ya que las personas que integran el Comité de Igualdad de Género son parte del grupo hegemónico de la misma institución, como se deduce de la lectura del artículo 6° de los “Lineamientos de Operación del Comité de Igualdad de Género de la Comisión

---

<sup>187</sup> *Ibidem* pp. 45, 46 y 48

<sup>188</sup>Lo anterior en razón del Transitorio Tercero del “Reglamento de Operación del Comité de Igualdad de Género de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal” el cual estableció un periodo de seis meses posteriores a su publicación (el 5 de julio de 2017) para que el Comité empezara a conocer de casos de hostigamiento y acoso de índole laboral y/o sexual al interior de la Comisión. Cabe señalar que dicho Reglamento fue sustituido por los “Lineamientos de Operación del Comité de Igualdad de Género de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México”, en razón de la entrada en vigor, el 12 de julio de 2019, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos de la Ciudad de México.

de Derechos Humanos de la Ciudad de México”, el cual estipula que serán los siguientes órganos y áreas de apoyo:

- I. La persona titular de la Secretaría Ejecutiva, quien lo presidirá
- II. La persona titular de la Subdirección de Igualdad y Género y No Discriminación, quien fungirá como Secretaría Técnica;
- III. La persona titular de la Dirección General Jurídica;
- IV. La persona titular de la Dirección General de Quejas y Atención Integral;
- V. La Dirección General de Administración, y
- VI. El Consejo de la CDHCM, por conducto de una(o) de sus integrantes.

De las fracciones antedichas, ninguna de las personas que integra el Comité pertenece a la fuerza de trabajo base de la Institución, es decir, la voz de las personas trabajadoras no está garantizada en esa estructura operativa, por lo que tendría que hacerse una modificación, con perspectiva de género, y un enfoque interseccional<sup>189</sup> de derechos humanos, esto es, que tome en cuenta las características y contextos de discriminación y violencia que cada una de las personas trabajadoras han experimentado durante su estancia en el *ombudsperson* capitalino. En caso contrario, se corre el riesgo de que, en la práctica, la voz de las víctimas de violencia institucional no pueda materializar la garantía de protección, ahora existente.

En esa tesitura, se tiene registro que las denuncias y quejas que han prosperado son aquellas en las que dicho Comité ha fallado a su favor, pero fructifican por así convenir a sus intereses o porque no les representa un peligro en contra de alguna

---

<sup>189</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la “interseccionalidad”: “permite reconocer que la combinación de dos o más condiciones o características en una misma persona (raza, etnia, clase, género, sexo, orientación sexual, nacionalidad, edad, discapacidad, etcétera) producen un tipo de discriminación y opresión únicas (Women’s Link Worldwide, 2014, p. 59). Esas categorías se encuentran unidas de manera indivisible, por lo que la ausencia de unas modifica la discriminación que puede experimentarse. [...] La discriminación interseccional también se conoce como discriminación compuesta al evidenciar la presencia de más de una característica que puede ser motivo de discriminación y que puede obstaculizar el ejercicio de derechos humanos incluido el derecho de acceso a la justicia”. Cfr. Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, SCJN, Ciudad de México, 2020, p. 85

persona integrante o simpatizantes de las y los titulares de cada área de la Comisión. A decir verdad, de las entrevistas realizadas a las personas servidoras públicas y del estudio de campo *in situ*, advertimos que las autoridades del Comité lo han usado a modo; cuando se desea ayudar a determinadas personas, la queja o denuncia de éstas es recibida, aceptada y tramitada a investigación, mientras que en casos opuestos, las han desechado sin siquiera escuchar a la víctima.

Otra situación, que hemos vivido y en la que se ha visto trastocado el derecho al acceso a la justicia la advertimos al acudir a los tribunales federales para intentar obtener la justicia y protección federal ante actos cometidos por las autoridades de la propia Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. De manera específica, hemos documentado que los mismos recursos ordinarios de defensa de la ciudadanía no son aplicables a las personas trabajadoras de la Comisión, en tanto que para algunos juzgadores prevalece aún, un criterio arcaico y contrario a la progresividad de los derechos humanos, que en el mundo fáctico ha dado pie a desechar, de plano, amparos presentados ante Juzgados de Distrito en materia de Amparo del Trabajo por actos de discriminación, hostigamiento laboral y negativa de prestaciones laborales (como el derecho a gozar de periodos vacacionales). El argumento que se esgrime es que esa Comisión y sus autoridades no son consideradas como tales para la procedencia del juicio de amparo, ya que la relación que guardan la parte quejosa y las autoridades del *ombudsperson* capitalino es considerada de “coordinación” y no de “supra-subordinación”, olvidando en todo momento la obligación que tiene el aparato jurisdiccional de juzgar con perspectiva de género e ir adelante en sus criterios, para finalmente argüir que dicha controversia es materia laboral y, por ende, debe ser dirimida ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Lo anterior, a pesar de advertirse que dicho Tribunal y la normatividad aplicable, no contemplaba alguna medida suspensiva como la considerada en el juicio de amparo, lo cual resultaba indispensable para que la violación y transgresión a los derechos humanos de la persona trabajadora no resultaran en una imposible reparación. Empero, el Juzgado de Distrito en Amparo del Trabajo determinó que las autoridades del *Ombudsman* capitalino no son consideradas autoridad

para el juicio de amparo, no obstante que, de conformidad con el artículo 107 fracción I<sup>190</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste procede contra violaciones a los derechos reconocidos por esa Constitución. Desde una interpretación *pro persona*, evolutiva y un control convencional difuso, las y los jueces se encuentran obligados a aplicar la norma que más beneficie a la persona, por lo que no debe ni es aceptable un fallo en esta tesitura.

En contraposición, fue grato conocer un criterio opuesto al citado por parte de un juzgado de distrito en materia administrativa, el cual tras conocer de una demanda por violación al derecho de petición resolvió que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México había conculcado el derecho de la persona trabajadora, por lo que otorgó el amparo y protección de la Justicia de la Unión; sin embargo, las autoridades de la citada Institución presentaron recurso de revisión por no compartir el criterio del juez respecto que deben de ser consideradas autoridad para el juicio de amparo, criterio por demás reprochable tratándose de un organismo instituido para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Asimismo, tenemos constancia del intento de una persona trabajadora, de solicitar la protección de la justicia local al presentar una acción efectiva de protección de derechos, conocida como “acción de tutela”, ante los juzgados de tutela de reciente entrada en vigor, y contemplada en la Constitución Política de la Ciudad de México, para dejar de ser víctima de la vulneración sistemática por parte de las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos al discriminarla, hostigarla y negarle su periodo vacacional. Sin embargo, se obtuvo el mismo resultado, a pesar de ostentarse, la acción de tutela, como un instrumento político de nueva creación y de avanzada, por estar

---

<sup>190</sup> Artículo 107 fracción I. “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa”.

contenido en una Constitución que fue construida desde un paradigma contemporáneo en el que se proclama a la Ciudad de México, como una entidad de “derechos”, con los más altos estándares de protección de los derechos humanos de todos sus habitantes. Y si bien este instrumento local, establece en el artículo 10, apartado C (*De las relaciones de las instituciones públicas de la Ciudad, con sus personas trabajadoras*), numeral 9<sup>191</sup>, que los casos de violaciones al trabajo serán atendidos por tribunales burocráticos<sup>192</sup>, al momento de su presentación (noviembre de 2020), éstos aún no entraban en vigor, por lo que era dable y congruente darle trámite a dicha acción por la transgresión citada por la persona trabajadora.

Las experiencias expuestas demuestran la existencia de una violación a la normativa interna e internacional, las cuales estipulan que todas las personas deben tener acceso a un recurso efectivo y de protección a sus derechos humanos, sin formalismos, pronto y expedito. Así que, por una parte, la misma Institución cuya visión y misión es la de proteger los derechos humanos de la ciudadanía de la capital y crear en ésta una autoconciencia del respeto y protección de los derechos humanos es. en el mundo fáctico, un intento fallido. Siguiendo esa línea, el haber recibido por parte de los órganos jurisdiccionales federal y local el mismo fallo, contrario al principio *pro persona* y demás jurisprudencia internacional, señalando una vía que es por demás conocida y

---

<sup>191</sup> Artículo 10, Apartado C, numeral 9. “Los conflictos laborales que se presenten entre las instituciones públicas de la Ciudad y sus personas trabajadoras, así como aquellos que se presenten entre organizaciones sindicales o al interior de estas, serán dirimidos por un Tribunal Burocrático en los términos establecidos por la ley”.

<sup>192</sup> Artículo 39. Sistema de Justicia Laboral.

“El Sistema de Justicia Laboral se integrará de la siguiente forma:

A. Juzgados Laborales que estarán adscritos al Poder Judicial de la Ciudad de México, conocerán de los conflictos entre el capital y el trabajo, de conformidad con lo establecido en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo.

B. Tribunal Burocrático, que dirimirán los conflictos individuales y colectivos, que se presenten entre las instituciones públicas de la Ciudad de México y las personas trabajadoras a su servicio, respecto de los cuales no exista régimen especial, así como aquellos que se presenten entre organizaciones sindicales o al interior de estas. La ley determinará su organización, funcionamiento y naturaleza jurídica en los términos de lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución”.

sumamente lenta (los tribunales burocráticos), sin la incorporación de alguna medida suspensiva (como sí la contempla el juicio de amparo), cuya resolución, produce en la víctima de violaciones a derechos humanos una triple revictimización, optando, en la mayoría de las ocasiones, por desistirse y dejar de luchar por el respeto y restitución de sus derechos. Lo más trágico de esa historia se revela cuando reparamos en que se trata justamente de un organismo constitucional autónomo, especializado en la defensa de los derechos humanos, el que comete las mismas violaciones que investiga y de las que, en lo formal, se pronuncia en contra.

### **2.1.1.3. Derecho a un nivel de vida adecuado.**

Hemos elegido este derecho en razón de todas las modalidades que lo engloban. Este derecho es tan amplio y por tanto, difícil de ser garantizado debido a la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos que lo componen.

Los derechos humanos a los que nos referimos se encuentran descritos en los diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, conjugados entre sí y debidamente garantizados por el Estado, le permiten a la ciudadanía gozar de un nivel de vida adecuado. Por ejemplo, para llegar a éste, es indispensable la observancia del artículo 1º Constitucional, el cual establece la prohibición de sufrir algún tipo de discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; el artículo 4º, a su vez, establece el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, la protección de la salud, a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, vivienda digna y decorosa, garantizar el principio del interés superior de la niñez, acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales, derecho a la cultura física y a la práctica del deporte, derecho a la movilidad; apoyos económicos para personas con discapacidad, personas adultas mayores de 68 años, y en caso de ser indígenas a partir de los 65 años de edad; por su parte el artículo 123 constitucional establece

que todas las personas tienen derecho al trabajo digno y socialmente útil, entre otros.

Al ser incorporados en nuestro ordenamiento federal, obligan a todas las autoridades en general, a velar por su garantía y protección, como es la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Aunado a aquellos supuestos normativos, la Constitución Política de la Ciudad de México considera en su artículo 10, apartado B, inciso e), que todas las autoridades de la localidad promoverán *la protección eficaz de las personas trabajadoras frente a los riesgos de trabajo, incluyendo los riesgos psicosociales y ergonómicos, y el desarrollo de las labores productivas en un ambiente que garantice la seguridad, salud, higiene y bienestar*. Este instrumento, al ir más allá, aumenta el estándar de protección de los derechos de las personas trabajadoras del *ombudsman* capitalino, pues incorpora a su texto muchos más derechos.

A nivel internacional, podemos hacer valer el contenido de los numerales 11 (nivel de vida adecuado) y 12 (derecho a la salud) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en cuanto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a no sufrir discriminación alguna según lo marcan sus artículos 1º, 4º (derecho a la vida), 5º (derecho a la integridad personal), 11 (protección de la honra y de la dignidad), así como la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25<sup>193</sup> que también lo reconoce textualmente.

En esa tesitura, el nivel de vida adecuado de las personas que prestan sus servicios en las Áreas de Atención Integral y Defensa de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, desde una lectura integral, debe estar integrado por las siguientes variables:

---

<sup>193</sup>Artículo 25. 1. *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

- \*Buena paga remunerada.
- \*Respeto en su horario laboral.
- \*Derecho a gozar de días de descanso.
- \*Respeto a su persona, manifestaciones y creencias.
- \*Bienestar social para él, ella y su familia.
- \*No sufrir violencia laboral (*mobbing*, hostigamiento sexual)
- \*Buen clima laboral, en el que se garantice el bienestar psicofísico de las personas trabajadoras.
- \*Buenas prácticas laborales, dentro de un ambiente favorable, en particular, de gestión de la administración, que sirvan como barreras para no sufrir *burnout*.

A pesar de que este derecho humano ha sido incorporado en diversos ordenamientos, en el mundo fáctico encontramos suelen darse transgresiones constantes, es decir, como lo refiere Luigi Ferrajoli, se presenta una contradicción entre ambos mundos, el normativo y el fáctico, con lo cual es posible comprobar que la normatividad no es respetada, prevaleciendo así un derecho ilegítimo como habrá de retomarse en el Capítulo 3 con la descripción de las experiencias y testimonio de las personas trabajadoras de la Comisión que han padecido su conculcación.

De igual manera, las cargas excesivas de trabajo impuestas por los titulares de las Áreas de Atención Integral y Defensa son una muestra, visible en la práctica, de la transgresión al derecho a un nivel de vida adecuado, toda vez que impactan en la salud de las personas trabajadoras, como ha quedado patente en los testimonios, su integridad psicofísica se ha visto sensiblemente comprometida, produciendo un desgaste y erosión en el propio sistema de la persona, cuyo mundo vital comienza a ser trastocado como lo aborda Perelman; sin embargo, en la mayoría de las ocasiones las víctimas de esta violencia no la perciben como tal, toda vez que han asumido la violencia simbólica descrita por Pierre Bordieu como parte de su mismo sistema, del cual ellas mismas

forman parte, pero están tan contaminadas que resulta inconcebible abandonarlo u oponerse a sus reglas.

La violencia institucional, que viven al interior las personas trabajadoras del *ombudsperson* capitalino es variada: incluye la negativa de otorgar periodos vacacionales o días económicos, la denegación de permisos parentales o académicos, horarios laborales que no se respetan; todo esto genera en las personas trabajadoras un desgaste psicológico y físico mayor, que ha llegado a impactar en su estado de salud. Dicha negativa, se puede traducir en la transgresión del derecho al tiempo libre, el cual se encuentra tutelado en el artículo 13, apartado F de la Constitución Política de la Ciudad de México, pues dispone que *“toda persona tiene derecho a tener tiempo para la convivencia, el esparcimiento, el cuidado personal, el descanso, el disfrute del ocio y a una duración razonable de sus jornadas de trabajo”*.

Esta transgresión quizá pueda verse como un impacto menor, pero el ejercicio de este derecho pasa por contar con un espacio de descanso libre de las presiones laborales habituales, que permita recuperarse del agotamiento y mental que implica la labor como persona visitadora adjunta de esa Comisión, ya que la mayor parte del tiempo se tiene que tratar con el sufrimiento y enojo de la ciudadanía, sumado al desgaste emocional, estrés y angustia que se experimenta al trabajar con violaciones a derechos humanos. De igual manera, nuevas transgresiones se estarán gestando con las modificaciones a las dinámicas laborales, ahora a distancia, con la pandemia provocada por la COVID-19, aún no tenemos claras y estudiadas las consecuencias positivas y negativas que traerá el teletrabajo, pero podrán ser examinadas en otro texto.

#### **2.1.1.4. Derecho a la salud**

Considerado en los artículos 2º apartado B, fracciones III, V, 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6º apartado B, 9º, apartado D de la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley General de Salud, la Ley de Salud de la Ciudad de México<sup>194</sup>, en la NOM-035-STPS-2018; y a nivel internacional en los

---

<sup>194</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 9 de agosto de 2021.

artículos 25<sup>195</sup> de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Observación general 14 (el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud), artículo 12 de la Organización Mundial de la Salud, entre otros, es evidente que el derecho a la salud se encuentra ampliamente protegido por los ordenamientos nacionales e internacionales.

La reciente entrada en vigor de Ley de Salud de la Ciudad de México, define y protege el derecho a la salud mental en su artículo 89 como el *estado de bienestar psíquico que experimenta de manera consciente una persona como resultado de su buen funcionamiento en los aspectos cognoscitivos, afectivos y conductuales que le permiten el despliegue óptimo de sus potencialidades individuales para la convivencia, el trabajo y la recreación, de manera que pueda desarrollar una sana convivencia en su comunidad.* Importante avance para la protección de esta variante, por lo que ahora todas las autoridades capitalinas tendrán la obligación de implementar acciones para prevenir su afectación, y brindar la atención que corresponda.

Al hablar de este derecho, el razonamiento que proporciona la Observación General no. 14, nos es útil para comprender que el derecho a la salud no debe interpretarse como el derecho a estar sano, pues aquél entraña libertades y derechos, que deben entenderse en conjunto con el ejercicio de otros derechos humanos, “que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación; esos y otros

---

<sup>195</sup> 1. “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.  
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud. En cuanto a la conceptualización del enunciado: “más alto nivel posible de salud”, establecido en el artículo 12 del citado Pacto Internacional, no puede olvidarse que existen condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona que no pueden ser garantizadas por el Estado, “un Estado no puede garantizar la buena salud ni puede brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano. Así, los factores genéticos, la propensión individual a una afección y la adopción de estilos de vida malsanos o arriesgados suelen desempeñar un papel importante en lo que respecta a la salud de la persona. Por lo tanto, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”<sup>196</sup>.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>197</sup> ha establecido elementos indispensables e innegociables para el cumplimiento de las obligaciones estatales respecto del derecho a la salud, siendo entre ellos, la disponibilidad y la accesibilidad. Esta última, compuesta por: no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica y acceso a la información<sup>198</sup>.

---

<sup>196</sup> Castañeda, Mireya (compiladora) *Compilación de tratados y observaciones generales del sistema de protección de derechos humanos de naciones unidas*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015, pp. 90 y 91 (el subrayado es de la autora).

<sup>197</sup> Comité DESC. Observación General 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Resolución E/C.12/2000/4, párr. 12.

<sup>198</sup> La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben estar al alcance geográfico de todas las personas, y también deben ser accesibles para personas con discapacidad;

Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos;

Además, ha advertido que, al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de respetar, proteger y cumplir. A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover. La obligación de *respetar* exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de *proteger* requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista en el artículo 12 del Pacto. Por último, la obligación de *cumplir* requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud<sup>199</sup>. Con estas medidas los servicios de salud tendrían que ser apropiados y de calidad para cubrir las necesidades concretas de los grupos que han sido colocados en situación de desventaja por años.

No pasa desapercibido que, el derecho a la integridad personal de las personas trabajadoras de la Comisión, también se ha visto comprometido al verse afectada su salud. Al respecto, el derecho a la integridad personal es el derecho de toda persona a que se respete su integridad física, psíquica, sexual y moral, e implica una obligación *ius cogens*.<sup>200</sup>

Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 5.1. establece que: “*Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral*”, en tanto que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo contempla en su artículo 10.1. En consecuencia, este derecho no sólo supone que ninguna persona sufra alteraciones en su integridad física, psíquica y moral –obligación negativa– sino también se requiere que el Estado adopte todas las medidas apropiadas

---

Acceso a la información: este elemento implica el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relativas al derecho a la salud.

<sup>199</sup> Ibidem, párr. 33

<sup>200</sup> Esto quiere decir que es una norma aceptada por toda la comunidad internacional en su conjunto, que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter: Corte IDH. *Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289*, párr. 141. (Véase artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

para proteger y preservar el derecho a la integridad personal –obligación positiva–<sup>201</sup> conforme a su deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción a través de la adopción de conductas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural.<sup>202</sup>

Por lo que, las vulneraciones a este derecho incluyen actos que afecten tanto la integridad física como la psicológica<sup>203</sup> de la persona, con “diversas connotaciones de grado [...] cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta”.<sup>204</sup>

Dentro de la jurisprudencia de la Corte IDH encontramos diversos casos en los que se ha abordado el derecho a la salud en conjunto con el derecho a la integridad. Ésta ha establecido que el derecho a la integridad personal se halla directa e inmediatamente vinculado con la atención a la salud humana, y que la falta de atención médica adecuada puede conllevar la vulneración del citado artículo 5.1 de la Convención Americana.

Después del trabajo de campo realizado para la estructuración de este documento, nos percatamos de que, independientemente de las afectaciones personales, malos hábitos y condiciones biológicas de cada persona, que hemos enunciado en el acápite que antecede, de cuya atención no es responsable el Estado, el *Ombudsperson* capitalino tiene la obligación de garantizar el disfrute de la gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones para alcanzar ese “más alto nivel posible de salud”; sin embargo, en el mundo fáctico no sucede; por el contrario, encontramos que no son pocos los casos en los que se transgreden. En particular, se ha dejado de lado la protección y garantía del estado de salud psicológico y físico que padecen las personas trabajadoras que prestan sus servicios en el *Ombudsman* de la Ciudad de México. Una forma de medir

---

<sup>201</sup> Corte IDH. *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, serie C No. 112, párr. 158.*

<sup>202</sup> Corte IDH. *Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Sentencia de 3 de abril de 2009, párr. 75; Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia. Sentencia de 14 de noviembre de 2014, párr. 519.*

<sup>203</sup> Corte IDH. *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, serie C No. 289, párr. 185.*

<sup>204</sup> Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie C No. 220, párr. 133.*

qué tanto se garantiza o se conculca este derecho es con el análisis de los datos recabados por el mismo organismo, es decir con indicadores propios generados y obtenidos por la institución; sin embargo, esta tarea no puede sistematizarse ya que no se cuenta con bases de datos ni protocolos encaminados a su análisis. Una prueba de ello la encontramos en los siguientes párrafos:

Debido a que el impacto a la salud y las enfermedades que cada persona ha presentado a lo largo de su vida laboral en el *Ombudsman* capitalino corresponden a información tipificada como datos personales sensibles<sup>205</sup>, y como tal, su tratamiento, distribución y publicidad se encuentran protegidas por las Leyes de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México y la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México<sup>206</sup>; quedando restringido —por regla general— el tratamiento de los datos personales sensibles, como es el caso de la salud y similares, salvo cuando medien razones de interés general o se esté frente a las excepciones estipuladas por la ley<sup>207</sup>. En esta tesitura, allegarse de información verificable y cuantificable, respecto de las enfermedades que las personas trabajadoras de dicho Organismo han padecido y

---

<sup>205</sup>La Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México, **Artículo 3**. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: [...] “X. Datos personales sensibles: Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, información biométrica, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual”; [...]

<sup>206</sup> “**Artículo 186**. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y las personas servidoras públicas facultadas para ello. Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos, la protegida por la legislación en materia de derechos de autor o propiedad intelectual. Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales”.

<sup>207</sup> *Cfr.* Artículos 14, 39 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México.

desarrollado, y tengan su origen en el agotamiento, estrés con motivo de las cargas de trabajo, así como por el maltrato psicológico de las autoridades y demás colegas, fue una tarea por demás peliaguda; en primera, por su restricción para recoger este tipo de información y segunda, por no contar con la sistematización ni vinculación de estos datos. Si bien resulta arriesgado afirmar que el daño a la salud mental y física está ligado únicamente con el estrés y prácticas laborales poco favorables al interior de la citada Institución, tampoco podemos soslayar la falta de atención sobre el tema, ni las experiencias que se pudieron constatar y evidenciaron la transgresión a este derecho derivado del estudio de campo *in situ*.

De esta manera, hallaremos tres elementos que nos dan un panorama de la garantía y protección a este derecho por parte de la Institución: por un lado, las acciones encaminadas a medir el clima laboral, los mecanismos y protocolos para evitar y transformar las prácticas no favorables en su interior y, por otro, el número de horas que pasan al interior las personas trabajadoras.

Como ya lo hemos expuesto, la evaluación del clima laboral no es una práctica obligatoria para las autoridades del *ombudsperson*; de igual forma, no existe hasta el momento algún mecanismo o protocolo que haya tenido como objetivo último, la erradicación de la violencia institucional ni programa alguno para poder medir las afectaciones a este derecho, además del número de horas que se le destinan al trabajo. En cuanto a esto último, la jornada laboral oficial es de nueve horas, con una hora de comida. Sin embargo, a partir de las entrevistas realizadas descubrimos que la jornada laboral se extiende en ocasiones hasta dos o tres horas más allá de las oficiales, es decir, hasta 12 horas al día. Si sumamos a un día laboral las horas de sueño (entre seis y ocho horas), nos queda un aproximado de entre cuatro y siete horas libres para atender asuntos personales, familiares, profesionales y todos los imprevistos que se presentan a diario, más el tiempo que le lleva a una persona trasladarse de su casa al trabajo y viceversa. Los horarios laborales, al ser tan extensos, repercuten en la salud y en la vida privada de la persona. Debido a que estos horarios se convierten en una rutina para todas las personas, la reflexión que pudiera hacerse en torno al impacto que generan los horarios tan extensos en su vida privada, es prácticamente nula; al no cuestionarlos, no

se asimilan como una problemática a tratar, en consecuencia, las y los empleados lo viven como una situación normalizada, por lo mismo, no exigen un cambio ni mejoría en su estructura. A pesar de que resulta evidente, ambos actores sociales -tanto personas trabajadoras como sus autoridades-, no han percibido la importancia de pertrechar al cuerpo laboral con todos los insumos, herramientas y mecanismos adecuados para que éste pueda gozar del más alto nivel del derecho a la salud en el trabajo.

De las entrevistas realizadas a las personas trabajadoras, encontramos opiniones respecto de que *“la jornada laboral no oficial, es demasiado extensa, lo cual dificulta la interacción con los miembros de la familia y de aquellas actividades personales. Resulta complicado planear dichas actividades porque no existe certeza de la hora de salida”*. Para algunas personas servidoras públicas, el hecho de trabajar “hasta tarde”, fines de semana, días festivos y no hacer uso de su periodo vacacional por anteponer su actividad laboral, es algo “normal” y “preferible” para evitar que se les siga acumulando el trabajo. Su vida es el trabajo.

A través de una solicitud de información pública, se requirió información acerca del número de licencias médicas que el personal del entonces Programa de Defensa de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México gozó en los años 1996, 2000, 2004, 2006, 2008, y 2012, además de que se especificara el tipo de padecimientos que se notificaron; lo anterior con el objetivo de encontrar alguna relación entre el estrés que experimentan todos los días las personas trabajadoras y el deterioro de su salud.

En contestación, el Organismo multicitado informó en septiembre de 2017 lo siguiente:

[...] derivado del sistema de control de asistencia que se tenía en los ejercicios 1996, 2000, 2004, 2008 y hasta el mes de mayo de 2012, el control de licencias médicas se llevaba de manera manual por lo que no se cuenta con la información que es de su interés respecto de los ejercicios 1996, 2000, 2004, 2008 y de enero a mayo de 2012. Por lo anterior y en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 7 y 219 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, se otorga la información de la manera en que se tiene, en ese

sentido se informa que de una búsqueda exhaustiva en los archivos de la Dirección de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional se encontró lo siguiente:

Del mes de junio al mes de diciembre del ejercicio 2012, se tienen registradas 94 licencias médicas de personal de las áreas que actualmente conforman el Programa de Defensa.

Y durante el ejercicio 2016 se tienen registradas 170 licencias médicas de personal de las áreas que actualmente conforman el Programa de Defensa.

[...] no se tiene con el grado de desagregación con que se solicita por lo que a continuación se enlistan de manera enunciativa y no limitativa los padecimientos que generaron las licencias médicas mencionadas. [Siendo las siguientes:]

Absceso, amenaza de aborto y/o parto prematuro, amigdalitis, angioedema, apendicectomía, artritis reumatoide, asma bronquial, bronquitis aguda, cáncer, cervicalgia, cirugía, colecistectomía, colitis, conización laser por VPH, contractura muscular, contusiones, crisis migraña, cúbico vesicular USG hígado y vías biliares, dental, desprendimiento de retina, diabetes gestacional, embarazo, endoscopía y septoplastíafunc., enfermedad ácido péptica, enteritis, escafoides, esguince, faringitis, faringoamigdalitis, fascitis plantar, fibroadenomas, fiebre, flebitis, fractura, gastritis y colitis, gastrocolitis, gastroenteritis, deshidratación leve, gonartrosis, gripe, hepatitis, hernia, hernioplastía, herpes zoster, hipertensión arterial sistemática, hipotermia, histerectomía, hombros dolorosos agudizado, infección de vías aéreas complicada con bronquitis, infección en vías urinarias, intolerancia alimenticia, intoxicación de medicamentos, laringitis mixta, legrado uterino, lumbalgia, mastitis crónica de difícil manejo, maternidad, monoartritis en tobillo, neuritis, nucleoplastía, disectomía, oncología, ortopedia, pancreatitis aguda grave por hipertrigliceridemia, plastía inguinal, preclamsia, pruebas gonadotrofina coriónica humana, pulgar en gatillo, quiste, rash cutáneo, rinolaringitis, rinofaringitis, salmonelosis, síndrome diarreico, síndrome febril rinofaringoamigdalitis aguda, síndrome infeccioso, sinusitis postraumática, temperatura, tratamiento ortopédico, trauma y tumoración.

Es de lamentarse que la información proporcionada por la Institución no se encuentre desagregada por número de licencias-padecimientos, sexo de la persona, si se trató de eventos aislados o repetidos, así como la temporalidad de las mismas. Si

bien las leyes de acceso a la información y protección de datos personales protegen a las personas servidoras públicas de actos indebidos en el manejo de su información, su sistematización podría arrojar un mejor panorama respecto al estado de salud de las personas trabajadoras de la Comisión, lo cual permitiría que las personas estudiosas del Derecho o de las Ciencias de la Salud pudiéramos tener mayores insumos para nuestros estudios y posibles propuestas.

Tanto la salud mental como la física, han sido subestimadas cuando se habla de prácticas laborales desfavorables o de un clima laboral adverso; ligar el estado de salud de las personas con el ambiente laboral y sus características ha sido desdeñado, sobre todo cuando el medio en el que se desenvuelve no guarda relación estrecha con el campo de la salud, es decir, no estamos frente a personal médico, psicológico, ni el centro de trabajo es una clínica u hospital; sino que se trata de la institución sede de la defensa de los derechos humanos de la ciudadanía capitalina.

Este derecho, al igual que los demás derechos, no ha sido considerado como uno de aquellos cuya repercusión es más que obvia en toda la esfera pública y privada de las personas trabajadoras; su transgresión ha llegado a ser permanente, continuada, difícil de detectar en personas que por muchos años han estado habituados a experimentar cargas excesivas de trabajo y malos criterios administrativos, lo que, en conjunto, genera, en las personas trabajadoras un estado permanente de estrés, el cual, como ya veíamos, puede llegar a producir un trastorno psicológico, el daño o alteración en alguna de las funciones psicosociales de éstas. Se han detectado incluso casos extremos en los que personas, sometidas a presiones y a un ambiente de trabajo nocivo o poco favorable, se han suicidado. Uno de estos casos lo encontramos en el estudio que realizó el sueco Leymann<sup>208</sup>, quien documentó este tipo de situaciones adversas, violentas, y puso el dedo en la llaga respecto del impacto en la salud mental de aquellas personas que, tras

---

<sup>208</sup> Cfr. Leymann, Heinz, *Psychological reactions to violence in working life: bank robberies*. Umeå University, Umeå, Sweden, 1990, pp. 9-39

sufrir maltrato en el trabajo, también conocido como *mobbing*, al encontrarse deprimidas y alteradas atentan contra su propia vida.

En el caso de México, con la reciente entrada en vigor de la *Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, Factores de Riesgo Psicosocial en el Trabajo-Identificación, Análisis y Prevención*, así como con la inclusión en la Constitución Política de la Ciudad México, en su artículo 6, apartado B, al derecho a la integridad psicológica, y al disponer que *toda persona tiene derecho a ser respetada en su integridad física y psicológica, así como a una vida libre de violencia*; se da un giro favorable pero incompleto, a las afectaciones que produce la violencia institucional.

La transgresión a este derecho en ocasiones tiene también de fondo la transgresión al derecho a la igualdad y no discriminación, ya que con base en categorías sospechosas, se llega a conculcar. No pasemos por alto que la transgresión a la salud no sólo es física, también es psicológica; esta última tiene un mayor impacto toda vez que incluye la transgresión al estado emocional de la persona, sin medición ni atención por parte de las autoridades; sin embargo, se ha desestimado su impacto bajo el argumento que se trata sólo de la perspectiva y punto de vista del que lo padece. Más adelante retomaremos esta arista para hablar de los efectos que se tienen documentados cuando se está en presencia de *mobbing*.

#### **2.1.1.5. Derecho al trabajo.**

El trabajo ha sido cosustancial al ser humano, como podemos advertirlo del clásico estudio realizado por Friedrich Engels, quien refirió lo siguiente:

“La comparación con los animales nos muestra que esta explicación del origen del lenguaje a partir del trabajo y con el trabajo es la única acertada [...] Primero el trabajo, luego y con él la palabra articulada, fueron los dos estímulos principales bajo cuya influencia el cerebro del mono se fue transformando gradualmente en cerebro humano [...]”<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup> Engels, Friedrich, *El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre*, Ediciones y distribuciones hispánicas, México, p.9.

En ese sentido, vemos que el trabajo ha sido siempre una actividad esencial y valiosa para el desarrollo de las habilidades y capacidades de la humanidad. El trabajo es tan importante para los seres humanos como el oxígeno. Esta pulsión le permite estar activo, formar sociedades, mantenerse con vitalidad, tener un ingreso para vivir y acceder a muy diversas experiencias; el trabajo se convierte así, en parte del proyecto de vida que define y moldea a la persona. El trabajo elegido puede generar bienestar o la peor de las desdichas; impacta en el mundo de la vida de los seres humanos con tal magnitud que transforma la realidad social de la persona.

El trabajo ha sido considerado como una función decisiva en el lento proceso evolutivo en que se nos ha dotado de las particularidades específicamente humanas, mediante las cuales nos diferenciamos con bastante claridad de otras especies. De igual manera, el trabajo no solamente contribuyó a que los individuos se agruparan más, sino también a que tales agrupaciones fueran más organizadas<sup>210</sup>. Si bien no es la intención ahondar en el nacimiento del trabajo como actividad, hemos de puntualizar que en las últimas décadas el derecho al trabajo ha sido garantizado por los países, hasta llegar a ser elevado a la categoría de un derecho fundamental, moldeado desde los mismos paradigmas económicos y sociales que le han dado vida.

En ese sentido, el trabajo en la actualidad está construido desde el modelo económico neoliberal, con una visión de explotación y poca o nula revisión de sus prácticas laborales, en las que sólo se mira a la persona trabajadora como un medio para lograr un fin. En consecuencia, el derecho al trabajo ha sido impulsado para abrir caminos y garantizar mejores condiciones laborales en este mundo neoliberal; sin embargo, no ha sido suficiente debido a la sinergia de la sociedad, la cual avanza a gran velocidad, superando las realidades que en su momento han dado vida a las leyes que nos rigen.

El referido modelo económico se ha caracterizado por buscar la máxima producción a un mínimo costo, con éste se ha enriquecido un cierto grupo de personas y dejado en

---

<sup>210</sup>Hernández Cuevas, José Maximiliano, *“Trabajo y derecho en la prisión. Una relación entre legalidad y normatividad alterna”*, Editorial Porrúa, México, 2011, pp.15 y 17.

pobreza a una gran mayoría. Este sistema de producción en Latinoamérica ha contribuido a la permanencia de los empleos donde lo último que importa es la persona trabajadora.

El goce y ejercicio de este derecho, interrelacionado con los demás derechos humanos, como el derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado, a la protección de la familia, entre otros, se traduce en un ideal difícil de alcanzar, y alejándose así, de la idea filosófica desarrollada por Kant respecto a la dignidad humana: concebir a la persona como un fin en sí mismo y no como un medio. Lamentablemente, las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos no son la excepción en cuanto a que han olvidado la mejora y progreso constante del derecho al trabajo de las personas que se emplean en tal organismo; por el contrario, son autoridades que eternizan los paradigmas, donde lo único que importa es obtener algún cargo que las revista de fama en la sociedad o un mejor ingreso económico dentro del organigrama de la administración pública; además de buscar a toda costa alcanzar los números deseados de atención al público, sin echar una mirada al interior de la Institución para evaluar la atmósfera en la que se encuentran las personas trabajadoras. Al realizar un parangón con el modelo económico mencionado, el buscar el máximo rendimiento en el procedimiento de queja, se vería traducido en la atención y conclusión del mayor número posible de peticiones iniciales y expedientes de queja, a costa de la salud de sus propias personas trabajadoras, sin reparar en la carga de trabajo y desgaste físico y mental que ello implica, como ha quedado asentado en el Capítulo 1.

Con esto, no estamos diciendo que no deban trabajar ni atender a las personas usuarias, sino que deberían ser observados e implementados los principios éticos universales al máximo, por ser el *Ombudsman* de la Ciudad de México, el paladín de la defensa de los derechos humanos. Asimismo, al hacer un análisis con perspectiva de género de la realidad del *ombudsperson* local de derechos humanos, encontramos que el modelo de funcionamiento de éste se asemeja a las relaciones patriarcales que viven las familias mexicanas, esto es, que solo un integrante toma las decisiones, tiene voz, mientras que el otro u otra obedece, el ejercicio de generar una sana discusión y una relación horizontal de coordinación está proscrito; con ello se perpetúa el retrato de seres sometidos y sin capacidad de rebatir. De cierto modo, el punto clave de todo

conocimiento, es su aprendizaje y enseñanza. Lo anterior dependerá de quién y qué se les enseñe a las personas, quienes según lo aprendido, habrán de asimilarlo como conocimiento, siempre y cuando no haya sido producto de una enseñanza sesgada o producto de una opresión. Al respecto, Paulo Freire<sup>211</sup> en su obra '*Pedagogía del oprimido*' refiere que:

Los oprimidos, acomodados y adaptados, inmersos en el propio engranaje de la estructura de dominación, temen a la libertad. Sufren dualidad. Quieren ser, más temen ser. Entre expulsar o no al opresor desde 'dentro' de sí. Entre desalinearse o mantenerse alienados. Entre ser espectadores o actores.<sup>212</sup>

A continuación, nos ocuparemos de la visión expuesta por la profesora Marina González Martínez, quien desde una concepción ética aborda el impacto que tiene el trabajo en la vida de las personas. Delimita el significado de la palabra "trabajo" y para ello distingue cuatro dimensiones sobre el sentido de esta palabra. Éstas son: la dimensión emotiva, la dimensión física, la economía moderna y la antropológico-filosófica.

De ellas, la que nos interesó es aquella clasificación que entiende al trabajo como actividad remunerada, la que genera el término "trabajo-empleo"<sup>213</sup>. El sentido que se le ha dado al trabajo es sumamente relevante, toda vez que se ha ido adecuando según la historia y desarrollo de la humanidad. Para esta autora, la idea que tenemos actualmente de lo que es el trabajo empezó a construirse en el siglo XVIII para después consolidarse en los siglos XX y XXI, es decir, la forma en como estamos acostumbrados a relacionarnos y a realizarnos por medio del trabajo es una invención producto de ciertos intereses económicos, definición con la que coincidimos, al afirmar que resulta urgente revisar y replantear.

---

<sup>211</sup> Paulo Freire 1921-1997, Brasil.

<sup>212</sup> Freire, Paulo, *Pedagogía del oprimido*, 51 ed., México, Siglo XXI, 1998, pp. 38 y 39

<sup>213</sup> González Martínez, Marina, *Fábrica de hombres. La dimensión ética de la empresa*, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, México, 2008, p. 182

Comprender el porqué de su importancia, es vital para destacar la trascendencia que ha tenido el trabajo hasta nuestros días; no es menor su incorporación al desarrollo de la humanidad, ya que gracias a éste, las personas construyen el sentido de su vida; en ocasiones el trabajo se convierte en la razón misma de su existencia. Por ende, resulta imperioso que al interior de organismos y organizaciones se promueva la mejoría constante de las condiciones laborales y la eliminación de las prácticas laborales poco favorables, como son todas las conductas de hostigamiento laboral, sexual, así como aquellas que perpetúan el *burnout*.

La Constitución local, en lo que respecta al ámbito laboral estipula, en su artículo 10, Apartado C, numeral 3, la protección a las personas trabajadoras, quienes gozarán de los derechos establecidos en los contratos colectivos y condiciones generales de trabajo, mismos que no podrán ser menores que los reconocidos por dicha Constitución, por lo que sin importar el género tendrán que respetarse de igual manera para todas las personas, sin discriminación alguna.

A nivel internacional, el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, contempla amplias prerrogativas para los seres humanos en este rubro, las cuales van desde establecer que toda persona tiene derecho al trabajo, a su libre elección, a condiciones equitativas, satisfactorias de trabajo, protección contra el desempleo, a recibir igual salario por trabajo igual, sin sufrir discriminación alguna, a que dicha remuneración deberá asegurarle así como a su familia una existencia conforme a la dignidad humana, y en caso necesario se completará por otros medios de protección social; así como el derecho a fundar sindicatos para la defensa de sus intereses.

De este modo, las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México no se han quedado atrás para garantizar este derecho; una prueba de ello ha sido la creación del Servicio Profesional en Derechos Humanos en 2006, el cual ha propiciado que las personas trabajadoras reciban capacitación, igualdad de oportunidades de crecimiento profesional, como es el ascenso de puestos y cargos a través de concursos de oposición públicos y cerrados o por valoración al mérito, goce de licencias ordinarias y extraordinarias; todo ello, en suma, ha ayudado a mejorar las

condiciones laborales de las personas trabajadoras, así como a mejorar el trato a las personas peticionarias que acuden a solicitar los servicios de la Institución.

La puesta en marcha del Servicio Profesional en Derechos Humanos, había logrado incorporar mecanismos confiables y transparentes de crecimiento profesional, mismos que les brindaban la opción y esperanza de ascender a un nuevo puesto y salario, con base en su desempeño profesional y conocimientos técnico-jurídicos en la materia. Sin embargo, las administraciones posteriores a 2013 disminuyeron, y en ciertos casos eliminaron, las opciones de crecimiento profesional por catalogarlas como “canonjías excesivas”.

Los cambios radicales se materializaron con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México de 2019. Algunos ejemplos de las disminuciones a dichas prerrogativas, las encontramos en los requisitos aumentados para gozar de licencias ordinarias y extraordinarias de conformidad con los artículos (182-192) previstos en el Capítulo VIII del Estatuto del Servicio Profesional, en la desincorporación de las direcciones de área de dicho Servicio contemplada en el artículo 114<sup>214</sup> de la Ley Orgánica, por lo que el nivel máximo que podrá someterse a concurso, es el de las subdirecciones de área.

Desde nuestra óptica, esta decisión contravino el principio de progresividad de los derechos laborales de los y las defensoras de derechos humanos y trastocó la transparencia y sus legítimas aspiraciones laborales. Con esta modificación legislativa existe la posibilidad que se retorne a viejas prácticas gubernamentales, por las que la Comisión en su momento se distinguió de las demás dependencias de la administración

---

<sup>214</sup> Artículo 114. *La Comisión contará con un servicio profesional en derechos humanos que abarcará la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia, separación y disciplina de las personas servidoras públicas.*

*Serán integrantes del servicio profesional en derechos humanos las personas que hayan cumplido con el proceso de selección e ingreso. **Se exceptúan del servicio profesional y, por tanto, serán de libre designación los cargos de dirección y superiores de la Comisión.** El servicio profesional de la Comisión se regirá por las disposiciones del Estatuto respectivo, que será aprobado por el Consejo a propuesta de la persona titular de la Presidencia”. (El resaltado es de la autora).*

pública, es decir a las reprobables “designaciones por dedazo”, también ligadas con actos de corrupción.

Más adelante se ahondará en la función que ha jugado el Servicio Profesional de Carrera en la formación de las y los servidores públicos que prestan sus servicios para la Comisión de Derechos Humanos.

#### **2.1.1.5.1. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (TRABAJO DECENTE)**

En la última década, la Organización Internacional del Trabajo ha publicado diversos documentos en los que ha visualizado una de las problemáticas que se presentan, cada vez con más frecuencia, en el mundo del trabajo, la violencia y el acoso; estas conductas han afectado la salud psicológica, física y sexual de las personas, su dignidad, su entorno familiar y social. Entre los referidos documentos destacan: el “Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019” (C190) y la “Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019” (R206), los cuales fueron adoptados el 21 de junio de 2019, en Ginebra.

El Convenio citado, en su artículo 1° define a la violencia y al acoso de la siguiente manera:

1. a) la expresión «violencia y acoso» en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género, y b) la expresión «violencia y acoso por razón de género» designa la violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados a) y b) del párrafo 1 del presente artículo, la violencia y el acoso pueden definirse en la legislación nacional como un concepto único o como conceptos separados.

De igual forma, la Organización Internacional del Trabajo se ha empeñado en impulsar el concepto de **trabajo decente**, que entiende como aquel que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo decente es sinónimo de dignidad, igualdad, un ingreso justo, condiciones seguras de trabajo, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, seguridad social, diálogo social y tripartismo. Con esta conceptualización, las personas se convierten en el centro del desarrollo, pretende empoderar a hombres, mujeres y a la juventud para que sus voces sean escuchadas y, así, erradicar la explotación. Así entonces, no será considerado trabajo decente, aquel que no respete los principios y derechos laborales fundamentales.

Fue en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre 2015, que el trabajo decente y los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente –creación de empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social– se convirtieron en elementos centrales de la Agenda 2030, que comprende 17<sup>215</sup> objetivos de desarrollo sostenibles y 169 indicadores de Desarrollo Sostenible.

---

<sup>215</sup>Estos son: 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida de todos, 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos, 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, 9. Industria, innovación e infraestructuras, 10. Reducir la desigualdad en y entre los países, 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible, 15. Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de la biodiversidad, 16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, 17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

### 2.1.1.6. Derecho a la honra y dignidad.

De cara a los crímenes de *lesa humanidad* que tuvieron cabida durante la Segunda Guerra Mundial perpetrados por los dirigentes de la Alemania nazi, fue que se determinó contemplar a la honra y dignidad como un derecho humano que tenía que ser protegido y reconocido por todos los Estados parte de la Organización de Naciones Unidas a partir de 1948, es así que quedó incardinada en los artículos 1º y 12<sup>216</sup> de la Declaración Universal de Derechos Humanos su inclusión. De igual manera, la dignidad humana se incluyó en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 3º de la Constitución Política de la Ciudad de México, como aquel principio rector supremo y sustento de los derechos humanos.

El concepto de dignidad humana nos obliga a remitirnos al imperativo categórico de Immanuel Kant: el ser debe ser tratado como un fin en sí mismo, nunca como un medio. Al respecto, llama la atención cómo el concepto dignidad humana ha mutado y se ha adecuado según la realidad en la que se vive; como ha sucedido a lo largo de la historia de la humanidad, con la construcción del lenguaje del derecho. No olvidemos que *“el derecho es, antes que nada, un lenguaje, y cualquiera que hable del derecho tendrá que hacerlo mediante un metalenguaje, en especial el lenguaje de la doctrina jurídica es un metalenguaje, pero también el lenguaje de la jurisprudencia, el lenguaje de las demandas, de las sentencias, entre otros”*<sup>217</sup>. En consecuencia, el discurso del derecho, como lenguaje, está influenciado por el entorno que lo critica y que a la vez lo mantiene con vida; tanto su lenguaje prescriptivo como el descriptivo, tendrán que verse como las dos caras de una misma moneda.

---

<sup>216</sup> Artículo 1º. “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

Artículo 12.

“Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

<sup>217</sup> Berumen Campos, Arturo, *Apuntes de filosofía del derecho*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2003, p. 13.

Si bien la concepción kantiana ha ayudado al universo del Derecho, para poder respaldar resoluciones judiciales, administrativas e impulsar diversas leyes y políticas públicas encaminadas a protegerla, lo cierto es que es un concepto que seguirá adaptándose a la evolución y a los cambios sociales. Prueba de ello la encontramos en la exégesis realizada por el Doctor Federico César Lefranc Weegan<sup>218</sup> al concepto de dignidad humana kantiano, quien al respecto indicó que “el filósofo dejó fuera de su concepción de autonomía moral al universo de las mujeres, y al dejarlas fuera de esa autonomía, las excluyó del cimiento de la expresión de su dignidad”. En la actualidad, resulta inconcebible restarles derechos a las mujeres o crearlas fuera del velo de protección de cualquier derecho humano.

De tal suerte que el concepto de dignidad humana y su significado, se ha engrosado según la época en la que nos encontremos. Con esto queremos visualizar que el discurso del derecho se encuentra en constante cambio, según el crecimiento social; aquél, junto con sus paradigmas, también será modificado por las personas operadoras del Derecho. Según la ideología de la época y el paradigma en el que nos desplazamos, vamos a encontrar -más o menos- garantías a los derechos humanos; evidentemente, deberían respetar el principio de progresividad.

Al acotar el respeto y transgresión al derecho a la honra y dignidad de las personas trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, encontramos que en el mundo de lo cotidiano se le ha violentado al no empatizar con el malestar y sufrimiento de las personas, ni al ser valoradas ni respetadas como seres sintientes.

La transgresión al derecho a la honra y dignidad de las personas se presenta en diversos escenarios; uno de ellos se muestra en todos los casos de acoso, *mobbing* u hostigamiento laboral; en el diálogo sesgado o nulo con las autoridades de la *ombudsperson* capitalina, ante la falta de respuesta a solicitudes escritas y verbales de

---

<sup>218</sup>Cfr. Lefranc Weegan, Federico César, *La expresión femenina de la dignidad de las víctimas. Crítica a la pretendida universalidad de la idea kantiana de dignidad humana a partir de un argumento de Juana Inés*. México 2021.

las personas trabajadoras hacia sus superiores; con la ausencia de empatía ante las necesidades profesionales y personales de las y los trabajadores. Con ese tipo de actos y omisiones se coarta el crecimiento y perfeccionamiento de las condiciones jurídicas, políticas, sociales, económicas y culturales que fomentan el desarrollo de la persona, y con ello, la máxima observancia al principio de la dignidad humana. El menoscabo a este derecho, produce en las personas un daño físico y psicológico difícil de revertir, más aún si no es detectado oportunamente y atendido por una profesionista.

En la mayoría de los casos en que se denunció *mobbing*, la autoridad se mostró indiferente y parcial, no le dio la importancia que debía; en ciertas ocasiones invocó respuestas como “*es la perspectiva de la persona, es subjetivo, y ante ello no se puede hacer nada, no puedo causar un acto de molestia al que señala como su agresor sin tener pruebas*”, con estas contestaciones lo único que se convalidó fue la violación al derecho a la dignidad de las personas, se coartaron más derechos humanos como el derecho de petición, al acceso a la justicia, a ser escuchada, el derecho a la información, a recibir un trato respetuoso y libre de violencia, como los reconocidos por los ordenamientos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

Las posiciones neutrales que han adoptado las autoridades de la Comisión también deben ser vistas como contrarias a la garantía de este derecho humano.

Así como lo ha defendido Ferrajoli, no basta con que las autoridades acompañen sus actuaciones con observancia puntual y estricta a su derecho vigente, si se alejan de los derechos humanos. Así, podemos decir que las autoridades de la *ombudsperson* local se han quedado cortas en su política de protección; han invocado el derecho positivo vigente a modo, para no investigar presuntos actos de violencia en agravio de su personal y cometidos por su mismo personal; ejemplo de ello lo encontramos en uno de los testimonios de una persona trabajadora que manifestó lo siguiente:

“El Comité de Igualdad de Género en julio de 2018 no quiso iniciar procedimiento de conformidad con el Reglamento de Operación que le regía en ese entonces, el cual estipulaba en su artículo 15 el tener que exponer por escrito el nombre y adscripción de la persona que se dolía de los actos de hostigamiento, el nombre de las personas que habían causado el hostigamiento en caso de contar con éste, los hechos y las

pruebas que en su momento se tenían. A pesar de presentar mi queja por escrito, en la que exponía diversos actos de violencia en mi contra, no me entrevistaron, ni dieron trámite a mi solicitud, ni siquiera hubo alguna persona que se acercara conmigo para brindarme contención o apoyarme, dicho Comité se limitó a notificarme que *‘una vez realizada dicha valoración, se le comunica que el Comité determinó que no existen elementos para iniciar procedimiento alguno’*. Fue realmente estresante e inconcebible que un ente de nueva creación, originado precisamente para atender este tipo de denuncias impulsado por una comisión de derechos humanos y sin ser una queja anónima, me negara el apoyo; vaya, ni siquiera les interesó escucharme de viva voz, sólo leyeron mi queja y la desearon, todo porque no tenía el apoyo del titular de la Visitaduría General ni de algún alto mando, ni era de interés de la Institución”.

Como es sabido, todos los entes creados por algún ordenamiento legal contemplan una esfera de competencia, facultades y restricciones; si bien están obligados a observarlas, resulta alarmante que las mismas autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, comprometidas en atender y erradicar las conductas de hostigamiento a su interior, sean las primeras en denegar el acceso a la impartición de justicia ante un acto de esa naturaleza, arguyendo su normatividad interna y cuestiones de forma. Causa, incluso, asombro porque cuenta con un área especializada, la Quinta Visitaduría General, para conocer de problemáticas laborales, en las que, en su mayoría, se ventilan casos de hostigamiento y maltrato por parte de personas servidoras públicas de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, peticiones que son atendidas con el simple dicho de la persona que lo invoca sin necesidad de exhibir prueba alguna. Por ende, resulta trascendente buscar la congruencia en todas sus facetas, lo cual ayudará a garantizar una ciudad democrática, progresiva y respetuosa de los derechos humanos; de lo contrario poco a poco, se erosionará la teoría de los derechos humanos y demás legislación que los salvaguardan.

La suma de los actos que deniegan el acceso a la justicia, causan una afectación directa a la honra y dignidad de las personas, los que al acumularse amenazan la estabilidad mundial; un país con individuos desarticulados y mermados, a largo plazo

traerá una consecuencia aún no vista, pero de ninguna manera favorable para el mundo en su conjunto.

La falta de empatía del *ombudsman* local se asemeja, guardando toda proporción, al derecho interno que hizo valer paulatinamente el régimen nazi, aquel referido por Hans Kelsen: “el Derecho vale únicamente en cuanto Derecho positivo o <<estatuido>><sup>219</sup>”. En el régimen de Hitler, miles de personas judías murieron a causa de la aplicación de las normas vigentes, es decir, su exterminio fue “legal”, la banalidad del mal gobernó, creó su legislación y eliminó a una parte de la población. Pensar en un crimen de *lesa humanidad* como el citado, actualmente resulta inconcebible, pero como lo hemos manifestado, será la suma de la indiferencia y la falta de acción las que pongan en peligro la estabilidad y progresividad no sólo de este derecho humano, sino el de todos los demás, que son indivisibles.

Volviendo al caso de las personas trabajadoras de la *ombudsperson* local, a pesar de que sus autoridades dicen contar con una formación especializada en derechos humanos, no es suficiente con asumirse como defensora de éstos, si en la práctica las decisiones que se arrogan carecen de humanidad y sensibilidad para tratar el caso que se les presenta, y sólo están para pronunciarse de aquellos casos que les conviene o no les causa mella su investigación, como se documentó mediante las entrevistas con su personal. Las y los operadores del Derecho tendremos que seguir construyendo y fortaleciendo aquella ideología que tienda hacia un discurso de los derechos humanos progresivo, inclusivo y disruptivo, es decir, tendremos la obligación de cambiar el mundo de la vida que coarta cualquier derecho humano, reinventarlo y liberarlo de aquel lenguaje prescriptivo y descriptivo que lo restringe.

#### **2.1.1.7. Derecho de información.**

El derecho a la información recogido por los artículos 6º de la Constitución federal y 7º, apartado D, de la Constitución local, y a nivel internacional en los artículos 19 de la

---

<sup>219</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Gernika, México, Segunda edición, 2009, pp. 52 y 53.

Declaración Universal de Derechos Humanos (del 10 de diciembre de 1948), 19<sup>220</sup> del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (del 16 de diciembre de 1966), 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (del 22 de noviembre de 1969), 10 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (del 4 de noviembre de 1950), consagran este derecho humano. De igual manera, la relevancia de este derecho ha sido abordada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-5/85 solicitada por el Gobierno de Costa Rica el 13 de noviembre de 1985, en la que aseveró que el derecho a la información ayuda a la asequibilidad y permanencia de las sociedades democráticas y libres:

"70. La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre<sup>221</sup>".

Así, las definiciones que pueden ayudar a ilustrar de mejor manera el derecho a la información, son las contempladas en la Declaración Universal y la Convención Americana; la primera prescribe la libertad de opinión y expresión, sin ser molestado por

---

<sup>220</sup>Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

<sup>221</sup>La colegiación obligatoria de periodistas. (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Solicitada por el Gobierno de Costa Rica, párrafo 70.

su manifestación, la segunda determina “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

El reconocimiento de este derecho en el ordenamiento mexicano, vigente hasta ahora, debe preparar el terreno para combatir cualquier acción con tendencia a limitar o transgredir los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información. A la par, va la rendición de cuentas por parte de las autoridades estatales sobre sus propias actuaciones, hacerlas públicas en sus plataformas de transparencia, así como facilitar su consulta por medios electrónicos. En síntesis, este derecho fundamental debe garantizar y fortalecer la forma más depurada y democrática de gobierno.

En cuanto a nuestro objeto de estudio, este derecho fundamental también se ha visto conculcado al interior del multicitado organismo constitucional autónomo, al obstaculizar la consulta de las actuaciones de las propias autoridades, es decir, al no transparentar las decisiones sobre los concursos del Servicio Profesional en Derechos Humanos, al restringir o poner trabas para que cualquier persona, incluidas las trabajadoras, conozcan el número de personas servidoras públicas que han dejado de colaborar con la Institución, ya sea por decisión propia o porque se les ha rescindido el contrato sin causa justificada, entre otras.

Un ejemplo de esta situación la constatamos con las solicitudes de información pública a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, en franca contraposición con lo vivido en la Institución; por un lado, la Unidad de Transparencia del *Ombudsman*, al cuestionársele en torno al número de personas a quienes se les había despedido o rescindido el contrato de trabajo, contestó que no contaba con esa información, respuesta que fue proporcionada a modo, y procurando en todo momento proteger a sus mismas autoridades. A continuación, se transcribe un fragmento de una de ellas:

[...] Respecto a los incisos A), B), C), D), E), F), G), y P), de su solicitud de información pública, se pone a su disposición de la manera en que se tiene; es decir, por lo que hace a cuántas personas han sido contratadas del ejercicio 1993 a la fecha de la presente solicitud, así como el sexo de las mismas, se hace de su conocimiento que

dicha información se encuentra contenida en los formatos denominados “Nombramiento y/o Movimientos de Personal” (Alta) correspondientes.

Por lo anterior, atendiendo al volumen de la información requerida se pone a su disposición copia de los formatos de “Nombramiento y/o Movimientos de Personal” (Alta), previa elaboración de las versiones públicas de dichos documentos; en las mismas, se protegerán los datos personales que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 186 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México son de acceso restringido en su modalidad de confidencial; por lo que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 fracción IX de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México se protegerán los siguientes datos personales: Domicilio, teléfono particular, nacionalidad y clave del Registro Federal de Contribuyentes, sexo, estado civil, número de seguridad social.

No se omite manifestar que se le podrá hacer entrega de las versiones públicas de los “Nombramientos y/o Movimientos de Personal” que se ponen a su disposición los cuales suman la cantidad de 1147 fojas, previo pago de derechos que realice, lo cual tiene un costo de \$2.56 (dos pesos 56/100 M.N.) cada foja, por lo que la cantidad asciende a un total de \$ 2,936.32 (dos mil novecientos treinta y seis pesos 32/100 M.N.), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México en relación con el artículo 249 del Código Fiscal de la Ciudad de México.

**Ahora bien, en atención a los incisos H), I), J), K), L), M), N), O) y P), de su solicitud, con respecto al término “despedido”, se hace de su conocimiento que en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México no se tiene la práctica de dicho concepto, entendiéndose el mismo como la separación arbitraria y sin el respeto de los derechos laborales de alguna persona; por lo tanto, no se cuenta con la información solicitada [...].** En ese sentido, le comunico que información de la misma naturaleza de la que usted requiere fue clasificada por el Comité de Transparencia de este Organismo mediante en su Tercera Sesión Extraordinaria, del dos mil diecisiete, celebrada el 19 de mayo del mismo año, donde se emitió el Acuerdo 001/03SE/CT/2017 en el que se determinó que parte de la información solicitada es de acceso restringido en su modalidad de confidencial [...].

A pesar de que la solicitud que se presentó únicamente pedía se informara “cuántas personas” habían sido contratadas y despedidas durante todas las administraciones a lo largo de la existencia de la Institución, la administración de la Comisión optó por brindar la información a modo, además de no proporcionarla vía electrónica, a efecto de cumplir con el principio de máxima publicidad contemplado en los artículos 27 y 192<sup>222</sup> de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, a lo que está obligada para cumplir con la normatividad que ella misma cita en su respuesta. Es decir, pusieron como requisito el documento que supuestamente contenía la información solicitada, es decir, el denominado “Nombramiento y/o Movimientos de Personal”, el cual contiene datos personales que permiten ubicar a las personas, información que no fue requerida; a pesar de ello, el *ombudsperson* de la Ciudad de México la usó como obstáculo, además de solicitar el pago de las copias, en lugar de favorecer la distribución y publicidad de tal información, a través de los medios electrónicos, y por si no fuera basto, ligó lo requerido al argumento de que dicha información había sido clasificada como confidencial; un verdadero sinsentido, si se advierte que la solicitud únicamente pedía el número de personas contratadas y despedidas.

En cuanto a la respuesta, en el sentido de que esa Institución no ha despedido a nadie ya que eso implicaría incurrir en alguna transgresión a los derechos laborales, también resulta irrisorio ya que en el estudio de campo se tuvo conocimiento de varias separaciones del cargo. Es claro que esta autoridad quiso tergiversar la realidad para transmitir la información a su conveniencia, “lavarse las manos” y no tener que responder con precisión a lo que la solicitud estaba pidiendo, es decir cuántas personas habían dejado de laborar en esa Comisión en cada una de las administraciones que han pasado

---

<sup>222</sup> Artículo 27. La aplicación de esta ley, deberá de interpretarse bajo el principio de máxima publicidad y en caso de duda razonable entre la publicidad y la reserva de la información, deberá favorecerse el principio de máxima publicidad. Siempre que sea posible, se elaborarán versiones públicas de los documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial.

Artículo 192. Los procedimientos relativos al acceso a la información se regirán por los principios: de máxima publicidad, eficacia, antiformalidad, gratuidad, sencillez, prontitud, expedites y libertad de información.

por ella. Esa manera de contestar provoca un retraso en el mecanismo de acceso a la información que, por vía legal, la ciudadanía tiene derecho a obtener, y a su vez, un desgano en la persona solicitante, quien se cansa ante el hecho de tener que agotar los plazos burocráticos, una y otra vez, para allegarse de aquello que el sujeto obligado (la Comisión) debe comunicar sin dilación. Cabe resaltar que confrontamos la respuesta de la autoridad con varias personas que prestaron su servicio durante las administraciones de 2013 a 2020 (este último año, época de pandemia por la COVID-19) y que fueron despedidas por tener alguna diferencia con su jefe o jefa inmediata o persona titular del área. Si bien a algunas personas les ofrecieron una indemnización razonablemente decorosa, a otras, las más y que gozaban de menor simpatía, les notificaron la pérdida de confianza, además de recibir la amenaza de que en caso de negarse a renunciar al cargo, se les iniciaría algún procedimiento en la Contraloría Interna de la institución, así que la mayoría terminó por aceptar las condiciones que les fueron impuestas. Con esta forma de conducirse, el *ombudsperson* capitalino cambió la realidad para ajustar su actuación al léxico burocrático; los testimonios, en cambio, así como la experiencia de vivir en su interior, han permitido conocer, en su justa dimensión, la dinámica que se vive cotidianamente a su interior.

En la mayoría de las solicitudes de información pública que se ingresaron para contar con datos cuantitativos de la Institución y poder contrastarlos con lo vivido en el mundo fáctico, se comprobó la práctica consuetudinaria de las administraciones de 2017 a 2020, de contestar a modo, obstaculizando así su accesibilidad, transparencia y máxima publicidad, y aun cuando en ese periodo estuvieron al frente de la Comisión dos administraciones distintas, quedó demostrado que la instrucción girada al servidor público encargado de suscribir las respuestas fue la misma: obstaculizar su publicidad y no dejar en mala posición a las autoridades del organismo constitucional autónomo. Es importante señalar que este funcionario, fue el mismo responsable de la Unidad de Transparencia en ambas administraciones. Así, la Comisión ha faltado a su deber, como sujeto obligado, de brindar toda aquella información que se encuentra en su poder.

Con lo expuesto, se viola lo ya establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Caso Claude Reyes y otros vs Chile, de 19 de

septiembre de 2006, en cuya parte conducente señaló: “92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”.

Por último, quisiéramos comentar que este ejemplo puede parecer trivial y hasta fuera de contexto respecto de las violaciones que sufren las personas trabajadoras del Área de Defensa y Garantía Integral, ya que puede llegarse a debatir que este derecho no es una transgresión exclusiva contra el personal de la Comisión, sino contra la ciudadanía que acude a través de la plataforma de transparencia para allegarse cualquier tipo de información; sin embargo, consideramos que es la única vía imparcial con la que cuentan las personas trabajadoras de la Comisión para acceder a ese tipo de información, que en ocasiones pueden ser su defensa ante un despido injustificado, o alguna otra afectación a su estabilidad en el empleo o injerencias en su integridad psicofísica. Por lo tanto, este derecho, al igual que los anteriores, también es conculcado por las autoridades del Organismo en estudio.

#### **2.1.1.8. Derechos a la libertad y seguridad personal, libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, libertad de conciencia, libertad sindical, libre autodeterminación.**

La protección a las libertades en nuestro máximo ordenamiento, se encuentra contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diversos artículos, a saber: 1º, 4º, 5º, 6º, 7º, 14, 16, 18, 19, 24, 25, 29; a nivel local en los artículos 3º, 6º, 7º, 8º, 10, 11, 13, 17, 41, 59, 70 de la Constitución Política de la Ciudad de México. A nivel internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 2º, 3º, 18, 19, 20, 29 y 30, señalan la protección a las libertades del ser humano, de las que destacamos las libertades de expresión, opinión, de asociación, sindical, de culto, de reproducción, conciencia y autodeterminación.

En cuanto a nuestro objeto de estudio, y partiendo de los testimonios obtenidos, podemos concluir que la mayoría de las personas entrevistadas manifestaron que

no se sentían libres de expresar su opinión al interior del *Ombudsman* capitalino, ya que temían por las represalias que pudieran recibir. Para ejemplificar mostramos el siguiente testimonio:

*“Al entrar a trabajar a la Comisión me sentía parte de un gran proyecto, con el paso del tiempo y ver las decisiones de mis jefes y de la persona titular de la Visitaduría General perdí toda la identificación posible con ella, sólo trabajaba en la Comisión porque no encontraba un mejor empleo y necesitaba el ingreso económico. Cuando me di cuenta de que las condiciones al interior estaban cambiando para mal, algunos compañeros y yo nos planteamos la idea de crear un sindicato, ya éramos 14 personas para fundarlo, cuando a las autoridades se les ocurrió para frenar su creación ascender a algunas de las personas que lo estábamos planeando, y con esa acción se frenó al movimiento, así que todo siguió igual, y por lo que sé, continúa así, nadie se ha atrevido a enfrentar a las autoridades y crear un sindicato de trabajadores de la Comisión”.*(Testimonio de una persona extrabajadora).

*“En todas las Visitadurías Generales la situación está igual, los titulares de las áreas sólo vienen a cobrar mientras nosotros como trabajadores nos tenemos que fregar la carga de trabajo que no para, y todo indica que esto no mejorará. Las personas que estamos inconformes ya no estamos tan jóvenes, lo cual es una desventaja porque tenemos compromisos económicos que nos hacen frenarnos ante la creación de algún movimiento o sindicato para hacernos escuchar y frenar los abusos de la presidenta en turno y de sus titulares. Yo por ejemplo, no me animaría a iniciar algún movimiento por mis compromisos personales, tengo hijos y la situación no está nada fácil para empezar de cero en otro lugar, y así es como piensa la mayoría de las personas que trabajamos aquí. El Servicio Profesional sirve para dos cosas, para pura madre y para pura madre, o sea para nada, nos pueden correr como ya se lo han hecho a otros visitantes adjuntos aún perteneciendo al Servicio, así que la situación parece que nunca va a cambiar, el miedo a que te corran por alzar la voz es altísimo, así que mientras seas joven y tengas energía sal de aquí, ya que para que te den alguna Dirección de Área o el cargo de Visitador General tendrás que hacerte su amiga”.*(Testimonio de un persona con 16 años de antigüedad en la Institución).

Prácticamente la totalidad de las personas entrevistadas dijeron que ocasionalmente habían sufrido represalias al manifestar su opinión al interior del Organismo, por lo que habían aprendido a quedarse calladas con tal de conservar su trabajo. Asimismo, indicaron que la transparencia y socialización de la información nunca fluía ni se apegaba al principio de máxima publicidad, lo cual provocaba que no se sintieran en libertad de comunicar sus inquietudes y observaciones a las autoridades de la Comisión. Ninguna persona manifestó haber formado algún sindicato o grupo a favor de las y los trabajadores.

Tal es el caso que, las libertades de asociación, de expresión y sindical al interior del Ombudsman de la Ciudad de México, con algunos matices, también pueden considerarse conculcadas, tal como lo hemos expuesto en líneas superiores.

#### **2.1.1.9. Protección de la familia.**

El reconocimiento y salvaguardia del derecho de protección de la familia ha ido en aumento conforme la realidad social les ha modificado. En la actualidad, el paradigma social ha cambiado y con éste la definición de “familia”. Ya no sólo podemos hablar de la típica familia monoparental, debidamente matrimoniada, constituida por madre, padre e hijos; ahora se reconocen como familia, a parejas del mismo sexo, con diversas identidades de género u orientación sexual, como lo son las personas de la comunidad LGBTTTIAQ+; incluso el núcleo formado de una sola persona y algún “ser sintiente no humano”<sup>223</sup>, es decir los perros, gatos, etcétera; o bien con personas que no tienen entre

---

<sup>223</sup>Siendo congruentes con el léxico empleado en el presente documento, no podía pasar de largo, la reflexión para el sustantivo con la que comúnmente nos referimos a los seres vivos que conviven y comparten con nosotros su vida, es decir las “mascotas”, para muchas personas pro animal, este término puede llegar a ser denigrante ya que en ocasiones ha sido empleada para abusar de los animales que acompañan a los seres humanos en su vida cotidiana, al tratarlos como objetos u adornos. Se tiene registro que dicha palabra se acuñó del francés *mascotte*, cuyo significado es amuleto. Esta palabra se convirtió en el nombre de una opereta en 1880 en Francia, para después ser estrenada en España en 1882 con el nombre de “La mascota”. La protagonista de esta obra (la mascota) era tratada como amuleto, ya que daba buena suerte a sus participantes, con el tiempo fue incorporada por las sociedades para referirse a los animales que conviven con nosotras cotidianamente. En esa misma tesitura, en la antigüedad, algunos animales fueron investidos de magia y dotes de poder; es por ello que algunos catalogan a estos seres sintientes como dadores de acompañamiento espiritual. Al respecto, el Diccionario de la Real Academia la

sí un lazo jurídico, incluso las referencias a hijos e hijas concebidas fuera del matrimonio ya ha quedado superado; ya no es un requisito contraer matrimonio para hablar de familia.

La definición de lo que debe entenderse por “familia” ha ido cambiando con el tiempo, y por ende, también su protección. A pesar de los conceptos vertidos, el artículo 16 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, de 1948, contempla únicamente a hombres y mujeres como sujetos con posibilidad de contraer matrimonio y fundar una familia y, de la misma manera, la *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, de 1966<sup>224</sup>, en su artículo 17 reconoce “el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas”. En la actualidad contamos con otras fuentes normativas que han cambiado esa concepción.

Es el *Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 1988<sup>225</sup>, el que se refiere al derecho de “toda persona” de constituir una familia, sin hacer alguna alusión al sexo, género o a la orientación sexual de las personas, ni tampoco hace mención específica a una modalidad de familia en particular; en ese sentido, encontramos en el artículo XVII de la *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, de 2016, una definición más amplia, pues hace referencia a “sistemas de familia” propios de los pueblos indígenas.

En cuanto al significado de las palabras en sentido literal, en especial por aquellas empleadas en los instrumentos internacionales que sólo incluyen a hombres y mujeres en sus descripciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado al respecto para precisar que “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos,

---

define como: “mascota. 1. f. Persona, animal o cosa que sirve de talismán, que trae buena suerte. 2. f. Animal de compañía. Tienda de mascotas. 3. f. *Andalucía*. Sombrero flexible”.

<sup>224</sup> Suscrita en San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969.

<sup>225</sup> “Protocolo de San Salvador”: Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el décimo octavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”<sup>226</sup>, luego entonces, la definición de este concepto tiene que ir avante al nuevo paradigma científico y cultural de cada sociedad.

En ese hilo conductor, la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-24/17, de 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica<sup>227</sup>, es muy precisa sobre *“la importancia neurálgica de la [familia] como institución social, la cual surge de las necesidades y aspiraciones más básicas del ser humano. Busca realizar anhelos de seguridad, conexión y refugio que expresan la mejor naturaleza del género humano”*<sup>228</sup>. En consecuencia, la Corte IDH se ha pronunciado en el sentido de que el lenguaje no puede ser una barrera para el goce efectivo de derechos, y siempre debe tener por delante una interpretación evolutiva, como se desprende del siguiente párrafo de la misma Opinión Consultiva:

“188. Al respecto, la Corte Internacional de Justicia ha señalado que, en determinados tratados internacionales, la intención de los Estados parte es precisamente utilizar un lenguaje cuyo significado no sea fijo, sino que sea capaz de evolucionar para permitir el desarrollo en el Derecho Internacional. En tales circunstancias, justamente para respetar la intención inicial de los Estados, es necesario realizar una interpretación evolutiva. Todo ello se encuentra fundado en la premisa que, cuando los Estados han utilizado términos genéricos en un tratado, indefectiblemente tendrían que haber sido conscientes que el significado de éstos cambiaría con el tiempo”.

---

<sup>226</sup>Cfr. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, Sentencia de 20 octubre de 2016, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 245.

<sup>227</sup> Opinión Consultiva OC-24/17, de 24 de noviembre de 2017, Corte IDH, Identidad de Género, e Igualdad y No Discriminación a parejas del mismo sexo obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (Interpretación y alcance de los Artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos).

<sup>228</sup>Cfr. *Opinión Consultiva OC-24/17*, de 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, párr. 176.

En cuanto a la normatividad local, hallamos en el artículo 6°, apartado D<sup>229</sup> de la Constitución Política de la Ciudad de México, la definición que incorpora un concepto acorde a lo expresado por el organismo internacional antedicho acerca de este derecho, que consideraremos como nuestra base normativa, acompañada de los demás instrumentos internacionales citados.

Así, la protección a la familia o las familias, entendiendo por ésta a un ente diverso, heterogéneo y en evolución constante, el derecho tendrá que reconocer nuevos escenarios, adaptarse a ellos para poder garantizar, sin discriminación alguna, a los y las integrantes de éstas; el uso y ejercicio de este derecho, como ya se ha realizado en países europeos, necesariamente tendrá que seguir deconstruyéndose el concepto hasta incorporar, incluso, a seres sintientes como los animales. En el caso de Suecia, encontramos que los animales son protegidos a través de la Ley de Bienestar Animal (*Djurskyddslag (2018:1192)*), en la que se ha establecido que está prohibido cualquier acto que atente contra su integridad, como puede ser el dejar a alguna mascota sin alimento, privarlo de agua de calidad, o abandonarlo, e incluso dejarlo sin supervisión por determinado tiempo; en consecuencia, no hay perros callejeros, y se procura que no haya maltrato animal. De igual manera, algunos centros de trabajo europeos tienen como dinámicas positivas para las y los trabajadores, el poder asistir junto con su mascota, siempre y cuando se observen las leyes de protección y tenencia de animales. En México, este escenario aún se ve distante, pero no por eso imposible de ocurrir.

Otra medida de protección a la familia que conviene destacar, es el acontecido en Suecia, desde 1975; este país privilegió la convivencia entre infantes y sus progenitores, y para tal propósito, se implementó una licencia parental, la cual confiere tanto a padres como a madres, el derecho de convivir con aquellos por un total de 480 días, efectivos

---

<sup>229</sup> Artículo 6, D. Derechos de las familias 1. Se reconoce a las familias la más amplia protección, en su ámbito individual y colectivo, así como su aporte en la construcción y bienestar de la sociedad por su contribución al cuidado, formación, desarrollo y transmisión de saberes para la vida, valores culturales, éticos y sociales. 2. Todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar son reconocidas en igualdad de derechos, protegidas integralmente por la ley y apoyadas en sus tareas de cuidado. 3. Se implementará una política pública de atención y protección a las familias de la Ciudad de México.

durante los primeros 8 años de vida. De esta forma, resulta natural ver en las calles a hombres solos o acompañados de otros congéneres, con sus carriolas cuidando de sus bebés, escenario que rompe con los estereotipos de género, en los que la mujer es la principal y en ocasiones, única cuidadora.

Aterrizando la protección a este derecho, al interior de la Comisión de Derechos Humanos, observamos que se ha intentado garantizar, con la creación de un lactario al interior de la sede principal, con la implementación de la licencia de paternidad por 15 días, con la finalidad de que el varón pueda involucrarse en las actividades de la recién nacida después de acontecido el parto. Otro aspecto que ha sido protegido, no solo por la Comisión sino por el Estado en general, es la posibilidad -contemplada en la ley- para que las madres y los padres inscriban a sus hijos e hijas en los centros de educación infantil del ISSSTE. Por su parte, durante la gestión del *ombudsman* Luis González Placencia se implantaron tres horarios para armonizar el trabajo con la vida privada y días económicos; sin embargo, en la actualidad (enero 2021) se han disminuido o restringido esas disposiciones, lo cual ha traído como consecuencia que las medidas que se habían ganado estén desapareciendo, en detrimento del sano equilibrio que debe haber entre el trabajo y la vida personal.

Este es un derecho que poco a poco se había mejorado; sin embargo, en la actualidad (año 2021) se le ha descuidado y subestimado su impacto, ya que no se ha tomado conciencia de que las jornadas laborales extensas, un clima laboral adverso donde no se privilegian los escenarios libres de violencia, sino por el contrario se perpetúan prácticas laborales no favorables como el hostigamiento laboral y/o sexual, incluidas aquellas que propician el *burnout*, que generan estrés y un desequilibrio psicofísico en las personas trabajadoras, dañan el derecho a la protección de la familia. Esta merma en la calidad y tiempo de las personas trabajadoras deben compartir con sus familias, no solo las monoparentales, compuestas por madre y padre, como ya lo expusimos en acápites previos, han perjudicado el nivel de vida adecuado de ellas mismas. Por desgracia, lo más probable es que pasen muchos años más, antes de visualizar su impacto y lograr su protección efectiva y eficaz.

### 2.1.1.10. Igualdad ante la ley y no discriminación.

El derecho a la no discriminación e igualdad ante la ley, ha sido pertrechado en varios ordenamientos nacionales e internacionales. En la Constitución federal, su reconocimiento y la prohibición de discriminar, lo encontramos en el artículo 1º, mientras que en la Constitución local está abordado en los numerales 3, 4, 9, 10, 11; y a nivel internacional lo localizamos en los artículos 7º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en otros instrumentos internacionales.

Por su parte, la Observación General 18 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre no discriminación, retoma lo establecido en dicho Pacto Internacional y define “discriminación” como: *“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”*<sup>230</sup>.

La norma constitucional local tutela el derecho humano a la igualdad y a la no discriminación en el artículo 4, Apartado C. De igual manera, prohíbe toda forma de discriminación, formal o de facto, que tenga por objeto o resultado la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de los derechos humanos, motivada por múltiples condiciones (categorías sospechosas).

Asimismo, los artículos 5º y 6º de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México dotan de contenido a tal derecho humano con un extenso catálogo de categorías sospechosas que afectan el mismo. En particular, el párrafo primero del artículo quinto señala como categoría sospechosa a cualquiera que tenga por efecto

---

<sup>230</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 18 No discriminación, párrafo 7.

violación de un derecho humano, como puede ser la condición de ser mujer, indígena, persona de bajos recursos, preferencia sexual, lugar de residencia, origen cultural, inclinación religiosa, política, el cargo o puesto (según el Catálogo General de Cargos y Puestos 2020<sup>231</sup>) entre otras, etcétera. Por su parte, el artículo sexto, fracción XXXIII bis, comprende como conducta discriminatoria el no garantizar ni hacer efectivo, sin justificación, el acceso a los derechos laborales.

No obstante, esta última prerrogativa ha sido de las más transgredidas en la vida de las personas en México; en muchas ocasiones su violación resulta muy difícil de acreditar y pasa inadvertida. Para ello es necesario que los actos de autoridad se tamicen, lo cual nos permitirá saber si la acción u omisión en cuestión es discriminatoria o una distinción que no contraviene los principios constitucionales, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>232</sup>, es decir que, la distinción constituirá una diferencia razonable

---

<sup>231</sup> Consultable en el siguiente enlace electrónico:  
<https://directorio.cd hdf.org.mx/pdf/estrados/2020/CDHCM-CGCP-2020.pdf>

<sup>232</sup>Registro digital: 2012594, Instancia: Pleno, Décima Época, Materia: Constitucional, Tesis: P./J. 9/2016 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. **Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112.**  
PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.

El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015.

y objetiva, mientras que la discriminación constituye una diferencia arbitraria que redundará en detrimento de los derechos humanos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que para analizar un caso concreto de discriminación en donde se establezca un trato diferenciado con base en alguna categoría sospechosa, es necesario realizar un *test* de “escrutinio estricto”<sup>233</sup> que considere tres elementos:

- 1) Que el trato diferente constituya una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso.
- 2) Que la medida adoptada sea adecuada, conducente y necesaria, esto es, que no pueda ser remplazada por un medio alternativo menos lesivo; y
- 3) Que los beneficios de adoptar la medida sean superiores a las restricciones que impone a los principios convencionales con la misma.

Al igual que el *test*, la herramienta del “principio de proporcionalidad” ha sido utilizada por varios juzgadores en sus interpretaciones y decisiones, que terminan por justificar decisiones relacionadas con limitaciones o restricciones a derechos fundamentales, por lo que su uso se convierte en una buena práctica que está encaminada a tutelar situaciones particulares, lesiones del individuo, restricciones de

---

<sup>233</sup> Véase jurisprudencia SCJN. Registro digital: 2010595, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 87/2015 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, página 109.

#### CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.

La constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

situaciones activas de una relación jurídica, y por tanto se manifiesta también como canon subjetivo de control<sup>234</sup>.

En ese sentido, el acoso laboral, en su vertiente vertical, descendiente en el ámbito del servicio público, es una modalidad de trato discriminatorio que trae consigo conductas inaceptables, restricciones a los derechos no proporcionales y arbitrarias que no tienen un sustento legal que las justifique, mismas que también conculcan el derecho a un nivel de vida adecuado, a la integridad psicofísica, así como a la honra y a la dignidad.

A pesar de que son conductas que parecieran ser aisladas, al vigilar y sistematizar su acaecimiento, nos daremos cuenta que estamos frente a un patrón de conductas hostiles y excluyentes hacia las personas trabajadoras que lo padecen, que logran menoscabar el goce y ejercicio del derecho en estudio.

Algunos ejemplos de actos u omisiones discriminatorias al interior del *ombudsperson* capitalino los conocimos a través de las entrevistas realizadas a su personal, tal como lo hemos precisado en el inicio de este documento; en ellas advertimos que el derecho a no sufrir discriminación se ha visto afectado con la reducción injustificada de funciones, movimientos de personal discrecionales, cargas de trabajo irracionales, por ser mujer soltera, por estar embarazada, por la apariencia física, por tener alguna discapacidad motriz, intelectual o visual, por alguna condición especial de salud, incluidos tanto hombres como mujeres.

#### **2.1.1.11. Derechos de las mujeres.**

Las mujeres, como un grupo de atención prioritaria, o en situación de vulnerabilidad, por siglos han sido olvidadas, ignoradas, invisibilizadas y violentadas. Con el paso de los años y los cambios en los paradigmas del derecho, el Estado ha entendido la importancia de proteger los derechos de las mujeres, además de la incorporación de una vasta serie vasta de acciones afirmativas y medidas de nivelación, con el propósito de derribar o contrarrestar el techo de cristal bajo el que están acostumbradas a vivir

---

<sup>234</sup> Martínez-Escudero, Daniel Sarmiento, *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 117.

permanentemente. De esta manera, encontramos que la Declaración Universal en su artículo 16, se refiere a las mujeres, pero sólo lo hace para abordar el tema del matrimonio. Con los años, la inclusión y creación de leyes que protegen a las mujeres han ido en aumento, y gracias a diversas luchas sociales encabezadas por movimientos feministas, se han ganado espacios que hace décadas pertenecían exclusivamente a los varones.

Una forma de violentar a las mujeres es a través de actos discriminatorios como lo sustenta el artículo 1° de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, precepto legal que define puntualmente la expresión "discriminación contra la mujer". Por ésta, encontramos que los actos u omisiones que denoten: *"toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera"* será considerada como una transgresión a los derechos de las mujeres.

Por lo que toca a nuestro tema de investigación, la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 11 apartado C también contempla la protección a las mujeres.

Ahora bien, la Recomendación General número 19 del Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (*Convention on the Elimination of All of Forms of Discrimination against Women*, CEDAW) señala que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente el goce de sus derechos. Una de las formas en que se manifiesta la violencia contra la mujer en el ámbito laboral, puede ser reconocida en la negativa a respetar las condiciones generales de trabajo, o por medio de conductas de acoso laboral.

Respecto al primer supuesto (negativa a respetar las condiciones generales de trabajo), el artículo 7, fracción III de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México señala que la violencia laboral es aquella que ocurre

cuando se presenta la negativa a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación por condición de género. Al transgredir las cláusulas contenidas en los contratos individuales de trabajo que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de las y los trabajadores en los lugares de trabajo, se propicia un escenario fértil para la preexistencia de violaciones a los derechos humanos.

En ese sentido, al observar el contenido de la Recomendación General No. 19 del Comité CEDAW, podemos concluir que las autoridades estatales, como lo es el *ombudsperson* de la Ciudad de México, al no respetar las condiciones generales de trabajo generan violencia contra la mujer.

Con relación al segundo supuesto (acoso laboral), la Organización Internacional del Trabajo, en su Convenio No. 190, señala que el acoso en el ámbito del trabajo implica un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten por una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género. En específico, el artículo tercero de dicho Convenio señala que el acoso laboral puede ocurrir tanto en el lugar de trabajo, como en el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y de la comunicación.

No debe pasar desapercibido, que los casos en los que estén implicadas mujeres y/o cualquier otro grupo en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria, se debe juzgar con perspectiva de género, si bien el *ombudsman* capitalino no realiza actos jurisdiccionales, debe conducir sus actividades con esta misma visión. Para ello, sirve de fundamento la jurisprudencia publicada en la Gaceta del Semanario de la Federación "Acceso a la Justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva

de género”<sup>235</sup>. Los elementos en ella precisados, pueden servir para valorar la misma actuación de la Comisión; de éstos destacamos los siguientes:

- i) Identificar si existen situaciones de poder.
- ii) Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género.
- iii) Aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas.
- iv) Se debe evitar el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, se debe procurar un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

Durante nuestra investigación, encontramos varios casos en los que mujeres han sido violentadas por las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México de manera directa y, en otras, han sido omisas para evitar su reproducción. Estos incidentes incluyen situaciones de acoso sexual y laboral, en el primero de ellos,

---

<sup>235</sup> Época: Décima Época, Registro: 2011430, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, Constitucional, Tesis: 1a./J. 22/2016 (10a.), página: 836. *“Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Para ello, el juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente: i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género”.*

documentamos en entrevista que, durante los primeros años de vida del Organismo, y al no contar con un mecanismo ni protocolo de actuación, la intervención fue un tanto improvisada y guiada por el sentido común. Al respecto, con las entrevistas a los ex *ombudsman*, encontramos que cuando se enteraban de algún acto reiterado de acoso sexual, el perpetrador era llamado para reconvenirlo e instruirlo a detener ese tipo de conductas. Solamente en dos casos se determinó despedir a la persona.

En cuanto a la violencia laboral, a continuación describiremos varios ejemplos de su comisión. Uno de ellos, lo documentamos con las entrevistas a cuatro trabajadoras de la Comisión, quienes coincidieron en manifestar que fueron víctimas de esta modalidad de violencia. Sus jefes y jefas les negaron días de vacaciones para atender asuntos familiares y personales por no tener una causa “fuerte ni de urgencia”; les impusieron cargas de trabajo excesivas a pesar de contar con más personas en el equipo de trabajo con las que se podía dividir; impedimento para ascender de puesto, marcaje personalizado, incluso un monitoreo constante de sus actividades, así como de entradas y salidas durante su jornada laboral, por medio de las cámaras de videovigilancia del Organismo; acciones todas ellas deliberadamente impuestas solo por su característica de ser mujeres, algunas solteras, sin hijos ni hijas, y otras por ser madres divorciadas.

### **2.1.2. La visión del garantismo.**

La teoría del garantismo de Luigi Ferrajoli nos es útil en este documento para evidenciar aquellos actos de autoridad en que han incurrido y continúan cometiendo las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, mismos que al ser confrontados con la normatividad que le ha dado vida -como ha quedado abordado en el Capítulo 1-, con los antecedentes históricos de su origen y todas aquellas normas que, relacionadas entre sí, forman un bloque de observancia, respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, advertimos que estamos ante la presencia de contradicciones y transgresiones a las mismas normas en derechos humanos que tanto defiende y promueve la Comisión.

Durante nuestra investigación hemos contemplado un análisis integral, en el que la verdad jurídica y fáctica son contrapuestas para evidenciar “la desviación entre deber

ser y ser del derecho, es decir, entre normatividad y facticidad dentro del propio derecho”, lo que Ferrajoli ha nombrado como “el tema más interesante de la ciencia jurídica propia del paradigma constitucional: así, ésta adquiere la función de identificar las antinomias y las lagunas —en otras palabras, el *derecho ilegítimo* por ser inválido o incompleto— y de promover su superación como condición de consistencia tanto del derecho como de los discursos sobre el derecho”<sup>236</sup>. De tal manera que los “hechos observados”<sup>237</sup> en la teoría del derecho y, más en general, en la ciencia jurídica demostrarán la contradicción que se presenta entre ambos puntos de vista, el interno y el externo, del derecho.

Lo anterior encuadra perfectamente en la situación que planteamos, ya que en la medida en la que se han detectado las antinomias entre el discurso de los derechos humanos y su correcta implementación y respeto en la realidad, desde una visión del modelo garantista permite distinguir aquellas conductas que, por acción o por omisión, son contrarias a los derechos humanos, lo cual conlleva a la subsistencia en el ordenamiento jurídico del derecho ilegítimo mencionado.

Para algunas personas estudiosas del derecho, la teoría del garantismo de Ferrajoli únicamente es aplicable al derecho penal; sin embargo, esta apreciación es un tanto equivocada toda vez que el mismo autor, en su obra *Derecho y Razón*, ha especificado que el “garantismo” tiene tres acepciones, las cuales no son aplicables únicamente al ámbito penal, sino que tienen un alcance teórico y filosófico general, que alcanza para otros modelos de justicia y modelos garantistas de legalidad

---

<sup>236</sup> Ferrajoli, Luigi, *Epistemología Jurídica y garantismo*, 1ª reimpresión, México, Fontamara, 2006, pp.133 y 134.

<sup>237</sup> Luigi Ferrajoli plantea: “el problema semántico que en sede de metateoría del derecho debemos afrontar es entonces: ¿cuáles son los “hechos observados” de la teoría del derecho, y más en general de la ciencia jurídica?” Al respecto, comenta que existen dos posibles respuestas; en la primera los “hechos observados” de la teoría, son las *normas jurídicas*, es decir el conjunto de reglas más o menos codificadas que componen los sistemas del derecho positivo” [...] “Estos hechos como es sabido, tienen una naturaleza particular: son hechos lingüísticos, esto es, fenómenos que aún si no expresados en textos lingüísticos codificados, son en cualquier caso representables como proposiciones con sentido y que tienen función prescriptiva” [...] La segunda posible respuesta: “los hechos observados” por la teoría y por la ciencia del derecho son, en general, los *fenómenos jurídicos*, entendiendo por esta expresión los comportamientos de los seres humanos con relación a un determinado sistema de derecho positivo y el modo en que éste concretamente funciona [...]” *Epistemología Jurídica y garantismo* p.21

estructuralmente análogos al penal, como pueden ser de derecho civil, administrativo, constitucional, internacional, laboral, etcétera. Así, una teoría general del garantismo se delinea por los siguientes elementos: “el carácter vinculado del poder público en el estado de derecho; la divergencia entre validez y vigencia producida por los desniveles de normas y un cierto grado irreductible de ilegitimidad jurídica de las actividades normativas de nivel inferior; la distinción entre punto de vista externo (o ético-político) y punto de vista interno (o jurídico) y la correspondiente divergencia entre justicia y validez; la autonomía y la precedencia del primero y un cierto grado irreductible de ilegitimidad política de las instituciones vigentes con respecto a él<sup>238</sup>”. Es decir que, a través de la teoría del garantismo, se pueden visualizar todas esas contradicciones en el derecho vigente, que redundan en la existencia de un derecho ilegítimo, el cual al ser analizado con detenimiento, permite notar que su validez la adquiere únicamente por su publicación en la norma, pero no por su congruencia y coherencia con el respeto a los derechos humanos; de ese modo, las contradicciones entre el mundo fáctico y el normativo no es exclusivo del ámbito penal, pues en cada uno de los modelos de justicia existen discordancias que deben ser observadas y denunciadas.

Por lo expuesto, esta teoría nos permite localizar el derecho ilegítimo que prevalece al interior del *Ombudsman* capitalino, a través de las prácticas que en muy poca medida propician a un clima laboral respetuoso y armónico apegado a los derechos humanos y demás instrumentos internacionales de la materia.

### **2.1.3. La teoría del discurso y derechos constitucionales.**

Como lo hemos abordado a lo largo del documento, este estudio echa mano de la Sociología, y la razón de ello está implícita en la descripción que de esta ciencia hace

---

<sup>238</sup>“Las tres acepciones de garantismo, [...] no tienen una connotación solamente penal, tienen a mi juicio un alcance teórico y filosófico general que merece ser explicado. [...] Estos elementos no valen sólo en el derecho penal, sino también en los otros sectores del ordenamiento. Por consiguiente es también posible elaborar para ellos, con referencia a otros derechos fundamentales y a otras técnicas o criterios de legitimación, modelos de justicia y modelos garantistas de legalidad –de derecho civil, administrativo, constitucional, internacional, laboral– estructuralmente análogos al penal. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, 9ª ed., Madrid, España, Trotta, 2009, p. 854.

Habermas, “se convierte por excellence en una ciencia de la crisis, que se ocupa ante todo de los aspectos anómicos de la disolución de los sistemas sociales tradicionales y de la formación de los modernos. [...] La Sociología ha sido la única ciencia social que ha mantenido su relación con los problemas de la sociedad global. Ha sido siempre también teoría de la sociedad [...]”<sup>239</sup>. Desde la óptica de esta ciencia social podemos dilucidar aquello que escapa del lente del Derecho, y confrontarlo con éste para encontrar sus evidentes contradicciones, pero también sus soluciones. La mayoría de las ocasiones, las conductas de las autoridades que transgreden los derechos de las y los trabajadores de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México son vistas con normalidad y la manera de abordar los escenarios donde se ven comprometidos, hasta antes de 2018, eran solucionados desde la costumbre y lo que cada administración, a través de las decisiones de su titular, creía adecuado. Antes de la creación del Comité de Igualdad de Género, ahora contemplado en los artículos 7, 52 fracción XIV y 64 fracción IV del nuevo Reglamento Interno, no existía alguna normatividad que atendiera y regulara los excesos de poder desplegados por las autoridades de la multicitada Institución hacia su personal.

Otra tarea será la de visualizar, a través de un análisis socio-jurídico, la idoneidad de la normativa que actualmente existe para atender temas de violencia denunciados por los y las trabajadoras de la Comisión.

Pero regresemos un poco; el presente capítulo aborda los derechos humanos que son vulnerados por parte de las autoridades de la *ombudsperson* capitalina; esta transgresión puede analizarse desde el siguiente ángulo: En los escenarios en los que se transgreden los derechos de las personas trabajadoras de la Comisión intervienen los siguientes elementos: relación de poder, que puede ser vertical y horizontal, según el nivel jerárquico de las personas implicadas y, en segundo término, el número de participantes, ya sea que la conducta sea desplegada por la o el jefe inmediato o que sean varias las personas las involucradas, quienes pueden pertenecer, o no, a la misma

---

<sup>239</sup> Habermas, Jünger, *Teoría de la Acción Comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Taurus, Madrid, 1999, pp. 19 y 20

área en la que labora la víctima.

Estos elementos coexisten y dan como resultado los siguientes escenarios: el primero puede ser abordado desde la visión de la relación que prima entre las personas implicadas, es decir, enfocada a identificar quién ejerce el poder, el nivel jerárquico que tiene la autoridad hacia la víctima, que generalmente es de supra-subordinación, en quien recae la acción de dominio; y el segundo, caracterizado por la interacción que se presenta entre las personas implicadas; a veces son los mismos pares quienes cometen la vulneración de los derechos. La coerción es multinivel y de múltiples áreas, lo que provoca en la persona que lo padece, la sensación de estar completamente sola, de no contar con el respaldo de la institución, toda vez que no encuentra, o no sabe, a quién acudir que pueda ser imparcial y que tenga, además, la voluntad de investigar el caso y apoyarla.

Desde la teoría de la acción comunicativa de Habermas, la problemática que existe dentro del *ombudsman* de la Ciudad de México, nos es útil para entender que las relaciones que se desarrollan entre las autoridades y las personas que sufren las transgresiones a sus derechos humanos, deviene de una relación de entendimiento racional. En los casos en los que no se verbalice, no se expliquen las reacciones ni las haga atendibles, estará fuera de lo racional. Como lo explica el citado filósofo alemán en el siguiente párrafo:

“Para estas reacciones percibidas como aberrantes no basta la fuerza justificatoria de los valores culturales aducidos. Estos casos límite no hacen más que confirmar que también las tomas de partido y las modalidades de deseos y sentimientos que pueden expresarse en juicios de valor guardan una relación interna con razones y argumentos. Quien en sus actitudes y valoraciones se comporta en términos tan privatistas que no puede explicar sus reacciones ni hacerlas plausibles apelando a estándares de valor, no se está comportando racionalmente”.

No debe pasar desapercibido que para algunas personas, la evidencia obtenida a través del método etnográfico (trabajo de campo y vivencia en el lugar) puede carecer de racionalidad, pues en algún momento, puede llegar a creerse que sólo son subjetividades no verbalizadas correctamente; de hacerlo, tendrían la atención de los actores dotados

de la investidura formal y normativa para solucionar o, en su caso, frenar el riesgo continuo en el que se encuentran las víctimas de las conductas producidas por el *mobbing* y *burnout*. En ese sentido, los testimonios que obtuvimos de las y los servidores públicos que manifestaron haber sufrido un menoscabo en el goce y ejercicio de sus derechos, como los producidos por las prácticas del *mobbing* y *burnout*, también puede prestarse a una censura, ya que puede alegarse que se trata de una mera sensación y, por ende, es solo una visión subjetiva de la realidad, que carece de racionalidad. Habermas lo aborda al manifestar que, en los contextos de la comunicación, lo racional no es sólo la afirmación que se defiende frente a un universo determinado, sino que también se le llama racional a aquel que sigue una norma vigente, es decir que su comportamiento es correcto de conformidad con el contexto normativo reconocido como legítimo. Asimismo, para su racionalidad resulta primario el reconocimiento intersubjetivo de una pretensión de validez susceptible de crítica.

“En los contextos de comunicación no solamente llamamos racional a quien hace una afirmación y es capaz de defenderla frente a un crítico, aduciendo las evidencias pertinentes, sino que también llamamos racional a aquel que sigue una norma vigente y es capaz de justificar su acción frente a un crítico interpretando una situación dada a la l de expectativas legítimas de comportamiento. E incluso llamamos racional a aquel que expresa verazmente un deseo un sentimiento, un estado de ánimo, que revela un secreto, que confiesa un hecho, etc., y que después convence a un crítico de la autenticidad de la vivencia así develada sacando las consecuencias prácticas y comportándose de forma consistente con lo dicho. [...]En lugar de hacer referencia a los hechos, hacen referencia a normas y vivencias. El agente plantea la pretensión de que su comportamiento es correcto en relación con un contexto normativo reconocido como legítimo o de que su manifestación expresiva de una vivencia a la que él tiene un acceso privilegiado es veraz. Al igual que en los actos de habla constatativos, también estas emisiones pueden resultar fallidas. También para su racionalidad resulta esencial la posibilidad de un reconocimiento intersubjetivo de una pretensión de validez susceptible de crítica.<sup>240</sup>”

---

<sup>240</sup> *Ibidem* pp. 33 y 34

En el caso en estudio, las personas que manifestaron haber sufrido alguna transgresión a sus derechos por parte de las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, guían sus actuaciones en consonancia con las mismas competencias<sup>241</sup> que la Institución, es decir, las competencias en razón de materia (o sea, aquellos actos u omisiones que pueden constituir violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de la Ciudad de México), en razón de la persona (aquellas violaciones atribuibles a personas servidoras públicas que presten su servicio en la Ciudad de México), en razón del lugar (cualquier acto u omisión que tenga lugar en la Ciudad de México). Así, la normatividad que traza cómo “debe ser” la actuación de las autoridades de la Ciudad de México, es toda aquella que sea válida y vigente en el territorio de la República mexicana y de esta misma ciudad, de los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, por lo que no sólo estamos frente a percepciones aisladas, subjetivas e irracionales de las personas trabajadoras, sino que existe todo un mundo normativo que legitima su sentir y permite contrastar su situación particular con la norma vigente.

Pero no sólo debe estar vigente, sino que también debe ser válida, y como lo hemos señalado en la introducción general de este trabajo, el paradigma elegido es el del Derecho Positivo Contemporáneo Subordinado a Constituciones Rígidas, toda vez que la validez del Derecho que nos atañe es aquella que no sólo depende del respeto de las normas procedimentales sino también de la coherencia de sus contenidos con respecto a los derechos humanos<sup>242</sup>. Es así que esta teoría nos ayuda a distinguir los lugares en los que la comunicación racional se ha perdido, como son aquellos escenarios que se despliegan desde el hostigamiento laboral, hostigamiento sexual y *burnout*. En la mayoría de las ocasiones, los testimonios que comparten las personas que han vivido alguna experiencia de hostigamiento laboral, son invariablemente descalificados con el argumento de que su sentir y perspectiva son apenas simples emociones no trabajadas

---

<sup>241</sup> Cfr. Artículo 100 Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

<sup>242</sup> Remítase a la nota 8 (Enríquez Rubio Hernández, Herlinda, *Investigación científica del Derecho...*).

y que demuestran la debilidad de carácter, de pensamiento y falta de racionalidad de quien las comparte. Esta apreciación reduce la problemática a una frase simple y, como lo abordamos en la teoría del *mobbing*, el estado anímico de una persona se ve trastocado al estar sujeta a un maltrato sistemático de las autoridades con las que convive diariamente, precisamente por alejarse de esa comunicación racional que describe Habermas.

### Desarrollo de la teoría de Robert Alexy

La teoría que desarrolla Robert Alexy, es una teoría jurídica general de los derechos fundamentales, por lo cual resulta adecuada para realizar el análisis que desarrollamos en este apartado. La retomamos ahora para ocuparnos de los conflictos que se dan al interior de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México respecto de la transgresión de los derechos humanos de las y los trabajadores adscritos al otrora llamado Programa de Defensa, ahora Áreas de Garantía y Defensa.

Robert Alexy enfatiza la importancia de no confundir los principios con las reglas, y para ello explica qué debemos entender por cada uno de tales conceptos. En el caso de los principios establece:

“Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales, sino también de las jurídicas<sup>243</sup>”.

Mientras que, en el caso de las reglas, lo define así:

“En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces debe hacerse exactamente lo que exige, ni más ni menos. Por lo tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctico y jurídicamente

---

<sup>243</sup> Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 28 y 86

posible. Esto significa que la diferencia entre reglas y principios es cualitativa y no de grado. Toda norma es o bien una regla o un principio.”

Cuando nos encontramos ante alguna colisión de reglas o principios, Robert Alexy explica que, en el caso de las primeras, éste “sólo puede ser solucionado introduciendo una cláusula de excepción que elimina el conflicto o declarando inválida una de las reglas”; estos conflictos tienen lugar en la dimensión de la validez; mientras que la colisión de principios, se resuelven desde la dimensión del peso, por lo que se resuelve de otra manera. En este supuesto, no se declara inválido al principio, sino tendrá que precederlo, “uno de los dos principios tiene que ceder ante el otro<sup>244</sup>”, y primará el principio con mayor peso.

En el caso de las rutinas poco favorables que se materializan al interior de la Comisión, sobre las cuales ahora podemos afirmar que existen, descritas por la literatura de la sociología, la psicología y el derecho mismo, como aquellas prácticas que no favorecen un clima laboral armónico y respetuoso, por ser causantes de estrés mental y afectaciones a la salud de las personas trabajadoras, todas ellas en su mayoría vinculadas con la violación a los derechos humanos, desde un análisis superfluo, pareciera que las conductas que les increpan las autoridades a las personas trabajadoras, están ubicadas en el mundo de las reglas definido por Alexy, es decir, que son las personas trabajadoras quienes no respetan las normas vigentes y válidas y, por ende, son ellas las únicas culpables de no poder ejercer alguna prerrogativa dispuesta a su favor.

Sin embargo, al realizar un análisis profuso, nos damos cuenta que los conflictos que han sido narrados por las personas servidoras públicas en entrevista, derivan de una sinrazón de sus autoridades, las cuales, en el ánimo de aparentar que no han cometido algún acto arbitrario y que, por supuesto, tienen la razón, utilizan la dogmática jurídica para motivar su negativa a permitir el goce y ejercicio de un derecho; de esta forma engañan al espectador y a quienes no se encuentran inmersos en la problemática, pues hacen creer que todo gira en torno a la disyuntiva de respetar o no las reglas de la

---

<sup>244</sup> *Ibidem*, pp. 87, 88 y 89

Institución y a la infranqueable carga de trabajo. Basados en esa postura, la posibilidad de gozar, verbigracia, de vacaciones (al menos por unos cuantos días), de días económicos, cambios de adscripción por sufrir hostigamiento laboral, goce efectivo de licencias ordinarias y extraordinarias, etcétera, estarán condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos por parte de las personas trabajadoras y no de alguna decisión arbitraria de las autoridades.

Reiterando lo antedicho, los motivos principales que la autoridad antepone para que las personas trabajadoras se vean impedidas del goce de alguna de las mencionadas prerrogativas, están ligadas al hecho de no cubrir los requisitos estipulados en la normatividad correspondiente; por ejemplo: no cumplir con el tiempo fijado por la norma para gozar de vacaciones, a pesar de cumplir con tal condición (seis meses consecutivos de servicio); por no tener actualizados todos sus expedientes en trámite, no obstante que el número asignado sobrepasa los 50 o 100 expedientes, lo cual hace más intrincada la tarea —como ya quedó descrito en el apartado “*El trabajo que desempeñan las personas defensoras de derechos humanos y su significado*”—; la solicitud de días económicos no fue tramitada con antelación, como lo marca la ley (tres días, además de no poder unirlos con días sábados ni domingos), cuando esta figura se creó para ser utilizada por la o el trabajador cuando lo necesitara, no era exigible tener que justificar para qué se requería. Las licencias ordinarias en la actualidad (año 2020), requieren el triple de requisitos para su autorización, cuando los datos proporcionados por la Unidad de Transparencia de la multicitada Comisión informó que las licencias otorgadas desde 2015 y hasta 2020 no superaban las 80<sup>245</sup>; si esa cifra la dividimos entre el número de

---

<sup>245</sup> Respuesta proporcionada por la Unidad de Transparencia de la Comisión de Derechos Humanos en el segundo semestre de 2020: *En relación a su cuestionamiento del punto uno cabe señalar que si bien desde el año 2005 cuando se creó el Servicio Profesional en la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ahora de la Ciudad de México, el Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos y Manual de Procedimientos Específicos del Servicio Profesional en Derechos Humanos ya señalaba como parte de los derechos del personal profesional las Licencias, pero no fue sino hasta el año 2011 cuando entro en vigor el Nuevo Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos, publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de julio de 2011,1 en donde se realizó la diferenciación entre una Licencia Ordinaria y una Licencia Extraordinaria específicamente en el artículo 146:*

*“Las licencias se clasificarán en los siguientes tipos:*

personas que ha fluctuado en la vida de la Institución (entre 400 - 600 personas, sin contar que sólo están permitidas para aquellas que forman parte del Servicio Profesional en Derechos Humanos), podemos percibir que sólo un porcentaje menor ha hecho uso de este beneficio, el cual no conlleva el pago de remuneración alguna, por lo que resulta un despropósito la incorporación de nuevos y más requisitos para su goce y ejercicio.

Otra de las conclusiones a las que llegamos al analizar las situaciones expuestas por las personas entrevistadas y sus contextos, es que todas las que refirieron haber sufrido algún menoscabo en sus derechos no se encontraban dentro del núcleo de amistades de quien toma las decisiones, es decir, de los y las subdirectoras de área, directoras de área, titulares de las Áreas de Garantía y Defensa, así como de la misma presidenta. Esto significa que la obstaculización por parte de las autoridades de la Comisión no tiene una base sólida, ni fundamentación alguna para atribuir algún daño grave e irreparable al trámite de las peticiones de las personas solicitantes si se les permite materializar uno de sus derechos laborales. En consecuencia, las negativas a gozar de ciertas condiciones

*I. ORDINARIAS. Son aquellas otorgadas por un plazo de hasta seis meses*

*II. EXTRAORDINARIAS. Son aquellas otorgadas por un plazo mayor de seis meses.”*

*Al respecto de su cuestionamiento del punto dos, la primera licencia extraordinaria fue otorgada a una persona integrante del servicio en el año 2011, la cual se encontraba adscrita a la entonces Dirección Ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos; en el caso de la primera licencia ordinaria esta fue otorgada en el año 2012 a una persona integrante del servicio en ese momento adscrita a la Tercera Visitaduría General. Sobre el punto tres en el que solicita información sobre las licencias extraordinarias otorgadas a personas integrantes del Servicio Profesional de 2015 a la fecha, le informamos que son las siguientes:*

Licencias extraordinarias	
Año	Número de personas que se les otorgó una licencia
2015	13
2016	15
2017	13
2018	16
2019	14
2020 (en curso)	9

laborales son percibidas por la comunidad trabajadora como injustas y sujetas al capricho de quien toma las decisiones. Con estas conductas, las autoridades del *Ombudsman* de la Ciudad de México, se convierten en el mismo arquetipo de aquellas que reprocha mediante su máximo instrumento, la Recomendación.

Después de este análisis, concluimos que la ponderación de la que habla Alexy es utilizada cuando verdaderamente estamos frente a una disyuntiva de respeto y valoración de principios, es decir, cuando nos enfrentamos a la incertidumbre de qué derecho humano debe primar sobre otro en casos difíciles; sin embargo, como lo hemos expuesto, desde nuestra óptica esta teoría está sobrada para los conflictos narrados por las personas trabajadoras, toda vez que desde la óptica de la fuerza laboral son decisiones arbitrarias, sin fundamentación y motivación de sus autoridades, las que bloquean el goce y ejercicio de sus derechos. El otorgarles un periodo vacacional, no pone en riesgo algún derecho humano de las autoridades o de las personas peticionarias, porque dada la estructura de las Visitadurías Generales, sus actividades pueden ser absorbidas por otras personas trabajadoras, por lo que no cabría realizar una ponderación, como aquella de la que habla Alexy; por el contrario, la negativa sí afecta los derechos de las personas trabajadoras a las que se les restringe, como son los derechos a la dignidad, a un nivel de vida adecuado, a la seguridad jurídica, a no sufrir discriminación, a la protección de la familia, etcétera. La teoría de Alexy nos permite hacer un análisis con ayuda de la fórmula del peso, esto es, cuando dos principios entran en conflicto, cuando resulta necesario sopesar y tomar una decisión al respecto.

Sin embargo, la mayoría de las afectaciones señaladas por las personas trabajadoras al interior de la Institución en comento, son restricciones a sus derechos legítimamente adquiridos. El argumento del deber, por ser personas servidoras públicas, tampoco alcanza para negar alguno de los derechos aquí abordados; si bien podría objetarse que los recursos económicos de la ciudadanía están en juego, no pueden colocarse por encima del derecho de las personas trabajadoras a tener un nivel de vida adecuado, a su dignidad personal, al derecho a la protección de la familia, al disfrute de tiempo personal para atender sus asuntos, atención médica, desarrollo académico, a gozar de tiempo libre para poder recuperarse de la inmensa carga que su trabajo, como personas defensoras

de derechos humanos, les demanda. De cierta forma, parece que por el hecho de ser personas servidoras públicas se les despoja de su humanidad, para sólo dejarles en su rol de funcionarios a disposición de la ciudadanía.

Como conclusión, podemos afirmar que las condiciones laborales, traducidas en prerrogativas de las personas trabajadoras no entran en colisión con algún principio y, por ende, no estamos ante la presencia de casos difíciles o conflictos graves de alto impacto para la sociedad, la ponderación desarrollada por Alexy queda sobrada para este caso al no existir tal colisión de principios, lo único observable es un manejo irracional, parcial y arbitrario de quien detenta el poder, para el caso, las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

#### **2.1.4. Análisis de las conductas de las autoridades del *ombudsperson* capitalino desde la perspectiva de género.**

Hemos decidido analizar los escenarios adversos que se presentan al interior de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México desde la herramienta de la perspectiva de género. Para ello, debemos remitirnos al concepto de género, el cual ha sido estudiado desde las teorías feministas. Dentro de estas corrientes de pensamiento, se ha abordado la teoría de género, la cual se ha detenido a desarrollar diversos conceptos como la identidad, rol y papel de género, mismos que no serán estudiados a profundidad en el presente trabajo; no obstante, haremos un análisis general con ayuda de esta herramienta, orientándola hacia nuestro objeto de estudio.

Los estudios sociales han evidenciado que el género se diferencia del sexo<sup>246</sup>, por ser una interpretación cultural de la diferencia biológica, en otras palabras, una

---

<sup>246</sup>Existe una gran discusión sobre lo que debe de entenderse por “sexo”, hay posturas que refieren que existen cinco sexos biológicos: mujer (persona con dos ovarios), hombre (persona con dos testículos), hermafroditas o *herms* (personas que tienen un testículo y un ovario), hermafroditas masculinos o *merms* (quienes tienen testículos, pero presentan otros caracteres sexuales femeninos) y hermafroditas femeninas o *ferms* (personas con ovarios, pero con caracteres sexuales masculinos) (Véase Lamas, Marta, *La antropología feminista y la categoría ‘género’./ El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, 4a. ed., Porrúa, México, 2013, pp. 339 y 340). Por su parte, la SCJN en el amparo directo civil 6/2008 (pp. 69-72) llegó a la conclusión que el sexo de una persona se atribuye de acuerdo con el sexo morfológico, es decir, a partir de la mera revisión de los genitales de la persona recién nacida, por lo que en el acto registral tradicionalmente se ha considerado como inmutable, lo cual no significa que sea lo correcto, ni lo

construcción social y cultural, y no un rasgo que se deriva naturalmente del sexo con el que se nace, la cual tendrá diversas connotaciones, configuraciones y definiciones según la región y comunidad del mundo en la que se nazca y crezca. Lo anterior, le dará vida y composición a los roles de género que cada persona tenga en una sociedad; por ejemplo, en Samoa, el binarismo (hombre/mujer) queda de lado para dar lugar a un tercer género, en este país ocurre, por lo general, que si el último en nacer en una familia, biológicamente es hombre, se le asignará el género denominado Fa'afafine, lo que significa que se dedicará a las tareas domésticas, cuidará de la madre y padre, y no podrá casarse ni tener descendencia. Esto resulta ser una construcción social propia de esa cultura; en la edad adulta conservarán una anatomía masculina, con un aspecto y rol de género femenino.

De igual manera, en nuestra comunidad se han estipulado qué actividades son propias para hombres y mujeres, así que al nacer estarán predeterminados los gustos y actividades por los que cada ser sentirá afección. El género “es el que define, de acuerdo con los parámetros que se establecen en cada sociedad, cómo deben ser los hombres y las mujeres, cómo deben verse, cómo deben comportarse, a qué deben dedicarse, cómo deben relacionarse entre sí, etcétera. Las personas vamos adquiriendo las características que son consideradas “femeninas” o “masculinas” a lo largo de nuestra vida, en la mayoría de los casos, a partir de la forma en la que somos criadas y educadas, el tipo de reglas que se nos inculcan, las condiciones que se nos imponen, el tipo de espacios a

---

natural, sino un acto automatizado y adquirido por la sociedad. Es por ello, que comúnmente el sexo se ha concebido como el elemento que distingue a las personas como mujeres u hombres, sobre la base de criterios biológicos.

Asimismo, la SCJN, en su Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género se detiene a citar que la distinción radical de los sexos “es una noción social reciente: data de finales del siglo XVIII. Previo a ello, no se tenía una concepción diferenciada como la conocemos ahora. Por ejemplo, para las culturas griegas y romanas no existían dos sexos, más bien, existía un mismo tipo de organismo que presentaba diferencias según su grado de “maduración”, es decir, del calor que recibía durante la gestación. Si el calor era suficiente, entonces daba cuerpos “acabados”, completos. En este supuesto se encontraba el cuerpo masculino, al cual se le atribuían cualidades de madurez y autosuficiencia. En cambio, el cuerpo femenino se consideraba inacabado, dado que el pene y los testículos no lograban descender (así se interpretaba al útero y los ovarios), de ahí que se le atribuían deficiencias en la personalidad como la inmadurez y las reacciones infantiloides”. (Cfr. Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, SCJN, pp. 2 y 3).

los que se nos da o se nos niega el acceso, los deberes que se nos marcan como propios de nuestro sexo, las dinámicas sociales, y así sucesivamente.”<sup>247</sup>

Marta Lamas<sup>248</sup> realiza un análisis puntual respecto de lo que se entiende por la categoría *género*, siendo ésta utilizada por primera vez por la disciplina de la psicología, después de varios estudios se llegó a la conclusión que lo que determina la identidad y el comportamiento masculino o femenino de una persona no es el sexo biológico, sino el hecho de haber vivido desde el nacimiento las experiencias, ritos y costumbres atribuidos a los hombres o las mujeres, se trata de una construcción netamente social, la carga genética, hormonal y biológica no son preponderantes para establecer la identidad de la persona.

Por lo que hace a la perspectiva de género, encontramos una definición en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia como aquella “visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres”<sup>249</sup>. Este instrumento, como método de análisis, es una consecuencia más del surgimiento del género como categoría independiente, y nos ayuda a mirar la realidad con unos anteojos que develan una realidad oculta por los estereotipos, creencias y costumbres con las que una comunidad ha nacido y crecido año tras año. Con esta herramienta, la visión que se obtiene de la realidad revela distintos grupos de poder y escenarios de desventaja entre sectores que lo han estado históricamente, en su mayoría por influencia de la moral, y los usos y costumbres de cada población. Conviene precisar que hablar de perspectiva de género no es igual a “mujeres”, ni es exclusivo de un grupo de atención prioritaria o en situación de vulnerabilidad en particular, como lo son: periodistas, mujeres, personas adultas mayores de 60 o más años, adolescentes, personas que viven con VIH, personas de la

---

<sup>247</sup> Protocolo SCJN ... pp. 11 y 12

<sup>248</sup> Cfr. Lamas, Marta, *La perspectiva de género*, Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) [http://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/genero\\_perspectiva.pdf](http://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/genero_perspectiva.pdf) [consultado el 16 de mayo de 2017].

<sup>249</sup> Artículo 5, fracción IX, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007.

comunidad Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti, Intersex, Queer, asexual, pansexual (LGBTTTIAQ+), indígenas, afrodescendientes, niñas, niños, jóvenes en conflicto con la ley, personas con discapacidad, etcétera. No obstante, este método permite focalizar, en una relación social, las disparidades de poder; éstas se verán agravadas o incrementadas según el grupo de atención prioritaria al que se pertenezca, y como ya lo mencionamos en acápite previos, las categorías sospechosas pueden sumarse en perjuicio de las personas, por lo que también habrá que realizar un análisis interseccional, en el que tendrán que sumarse todas las categorías sospechosas, como podría ocurrir si se es una mujer indígena de tez morena, con discapacidad intelectual y lesbiana.

Por ende, en cada circunstancia se tendrán que evaluar las características de cada participante y ubicar el nivel de poder que juega cada uno en esa relación, la cual debe ser desmenuzada con ayuda de la perspectiva de género, ya que ésta coadyuvará a descifrar qué posición y rol de género desempeña esa persona en su comunidad (aplica tanto para la esfera privada como para la pública), según el escenario donde se desenvuelva, mismo que cambiará según el país donde se resida.

Tratándose del caso en estudio, la visión que nos brinda la perspectiva de género nos permite observar las relaciones de poder que se presentan al interior de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. En esta relación, algunas de las manifestaciones realizadas por mujeres trabajadoras, consistieron en revelar que, derivado de su condición de mujeres solteras, solteras con hijos e hijas, embarazadas, casadas y divorciadas, el trato que recibieron de sus superiores y superioras fue distinto, pero siempre en su perjuicio. Las solteras sin hijos dijeron sentir un cierto abuso por parte de sus jefes y jefas, al asignarles cargas de trabajo superiores a las encomendadas a los hombres que son padres y a las mujeres que son madres, pues se asumía como algo obvio, que las solteras sin hijos podían salir tarde de trabajar o cubrir guardias porque no tenían ninguna actividad personal que atender, ni tenían algún ser humano ni ser sintiente no humano que las esperara en su hogar. Es decir, se conjeturó que al no ser madres ni mujeres casadas, no tenían alguna otra actividad pendiente que atender al término de la jornada laboral, y para lo único que vivían era para trabajar, por lo tanto su tiempo no

tenía que ser dividido con algún otro ser vivo. A su vez, las que manifestaron ser madres, dijeron no sentirse apoyadas cuando requirieron obtener permisos para atender cuestiones académicas de sus hijas e hijos, o incluso de su madre y padre (en condición de adultos mayores); esta situación se agravaba si el jefe inmediato tenía perfil misógino o su jefa era soltera y con una ideología feminista radical, además de catalogarlas como “las que siempre tenían asuntos de niños que atender”, y con las que “no se podía contar”.

En la otra cara de la moneda, encontramos testimonios de hombres que manifestaron sentirse sobresaturados de trabajo por el simple hecho de ser varones y tener más “aguante”, es decir, por su rol de género masculino. En una de las entrevistas descubrimos que uno de ellos sufrió *mobbing*, por parte de su jefa y de sus compañeros, al enterarse que se encontraba bajo tratamiento psiquiátrico; fue discriminado y relegado de las actividades del área, e incluso en cierta ocasión su jefe inmediato lo humilló frente a varias personas peticionarias, al informarles que el trabajador no podía desempeñar adecuadamente sus responsabilidades laborales porque estaba “enfermo de la cabeza”. Si bien se trataba de un varón, la disparidad en el poder al interior de la Institución era evidente, y ante ello, las otras autoridades de la Comisión tuvieron que haber intervenido para detener los actos de agresión en su contra, lo cual no acaeció, en gran parte porque la víctima era un hombre y porque no pertenecía al círculo de amigos de las jefas del área.

Al vincular la definición abordada sobre género, vemos que las reacciones de las autoridades del *Ombudsman* de la Ciudad de México cambian según la concepción que se tenga sobre las funciones que desempeñan hombres y mujeres en la sociedad; sin embargo, estos casos analizados desde la perspectiva de género, muestran que, según la época en la que nos encontremos, las determinaciones y asignaciones de la carga de trabajo fluctuará según el criterio de la persona que se encuentre a cargo y, como ya lo dijimos, si es parte de sus amistades o no. De igual manera, es un tanto contradictorio cómo el empoderamiento femenino ha sido utilizado para justificar las cargas de trabajo hacia las mujeres, mientras que en otros escenarios se cuida en demasía el sobreexponerlas y saturarlas de trabajo.

Asimismo, el análisis científico que se basa en la perspectiva de género, permite ubicar que las y los servidores públicos del *ombudsperson* de la capital mexicana se encuentran en una posición de supra-subordinación de *iure* y de facto, que los vuelve vulnerables y en franca desventaja ante la persona que los hostiga. Como lo hemos descrito en los apartados que anteceden, el mecanismo (a través del Comité de Igualdad de Género) que existe actualmente en la Institución, y que se creó para documentar e investigar conductas de hostigamiento laboral y sexual, lamentablemente se encuentra dirigido únicamente por ciertas autoridades que ensucian el propósito del mecanismo, es decir, visualizar, frenar y desarticular las violencias institucionales y laborales que sufren las personas trabajadoras al interior, ya que si la persona servidora pública no es del agrado o amiga de alguna de ellas, su caso no será aceptado o será desestimado sin dictar alguna medida de protección y de ayuda para ésta.

En otro rubro, la importancia del lenguaje y su incidencia en todos los ámbitos es de suma importancia, por ello, decidimos realizar un análisis con perspectiva de género del vocablo sueco "*Ombudsman*".

Si bien es evidente que los contextos socio-culturales entre Suecia y México son diferentes, como lo son con algunos otros países de habla inglesa, algunos conceptos exportados no son objeto de disertación en el mundo jurídico mexicano; por ello, consideramos congruente cuestionar las reglas gramaticales que en la actualidad utilizamos, en particular con esta palabra sueca, sobre todo si recordamos que nos encontramos en el siglo XXI, y ésta data del siglo XIX. Dados los cambios en el mundo a lo largo de los siglos, existe una necesidad constante de actualizar el lenguaje<sup>250</sup>, en

---

<sup>250</sup> [...] Marta Lamas refiere que: En español la definición clásica, de diccionario, es la siguiente: "Género es la clase, especie o tipo a la que pertenecen las personas o las cosas". El Diccionario del uso del español, de María Moliner consigna cinco acepciones de género y apenas la última es la relativa al género gramatical o sea, a la definición gramatical por la cual los sustantivos, adjetivos, artículos o pronombres pueden ser femeninos, masculinos o –sólo los artículos y pronombres– neutros.

Según María Moliner, tal división responde a la naturaleza de las cosas sólo cuando esas palabras se aplican a animales, pero a los demás se les asigna género masculino o femenino de manera arbitraria. Esta arbitrariedad en la asignación de género a las cosas se hace evidente muy fácilmente, por ejemplo, cuando el género atribuido cambia al pasar a otra lengua. En alemán, el sol es femenino, "la sol" y la luna masculino, "el luna". Además, en alemán el neutro sirve para referirse a gran cantidad de cosas, inclusive a personas. Al hablar de niñas y niños en su conjunto, en vez de englobarlos bajo el masculino "los niños",

virtud de que éste refleja el desarrollo cultural e ideológico de una sociedad, por ejemplo, en el caso del Estado mexicano, la participación de la mujer<sup>251</sup> en la toma de decisiones en el medio político, social y cultural es reciente, fue a partir de 1955 que las mujeres pudieron hacer efectivo el derecho a votar<sup>252</sup> para elegir a los candidatos presidenciales, integrantes del poder legislativo así como ser electas, mientras que en el caso de Suecia las mujeres consiguieron el derecho al voto en 1921. Asimismo, y a efecto de continuar con las acciones afirmativas<sup>253</sup> que se han realizado para la visibilización de las mujeres como un grupo históricamente desaventajado, es que proponemos utilizar, adicionalmente a la palabra *Ombudsman*, el término *ombudsperson* toda vez que éste no

---

se utiliza un neutro que los abarca sin priorizar lo femenino o lo masculino, algo así como "les niñes". Para los angloparlantes, que no atribuyen género a los objetos, resulta sorprendente oírnos decir "la silla" o "el espejo"; ¿de dónde acá la silla es femenina y el espejo masculino?

Por eso es fácil caer en el error de pensar que hablar de género o de perspectiva de género es referirse a las mujeres o a la perspectiva del sexo femenino [...]Es importante señalar que el género afecta tanto a hombres como a mujeres, que la definición de feminidad se hace en contraste con la de masculinidad, por lo que género se refiere a aquellas áreas –tanto estructurales como ideológicas– que comprenden relaciones entre los sexos. Pero lo importante del concepto de género es que al emplearlo se designan las relaciones sociales entre los sexos [...] El sexo se refiere a lo biológico, el género a lo construido socialmente, a lo simbólico.

<sup>251</sup>Cfr. Bonder, Gloria, *Guía para la integración del enfoque de género en políticas, programas y proyectos de la OEA. Incorporación del análisis y de la equidad e igualdad de género como temas y objetivos transversales en los programas de la OEA*, Comisión Interamericana de Mujeres Organización de Estados Americanos (CIM), 2011, FLACSO Argentina.

Establecida en 1928, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) fue el primer órgano intergubernamental creado para asegurar el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. La CIM está constituida por 34 Delegadas, una por cada Estado Miembro de la OEA y se ha convertido en el principal foro de debate y de formulación de políticas sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en las Américas.

<sup>252</sup> Tras una larga lucha el 17 de octubre de 1953 en el Diario Oficial de la Federación se publicó un decreto en el que se reformó el artículo 34 Constitucional, a efecto de incluir a la mujer como ciudadana, con ello se anunciaba que las mujeres tendrían derecho a votar y ser votadas para puestos de elección popular. El 3 de julio de 1955 fue la primera vez que la mujer mexicana emite su voto en unas elecciones federales a fin de integrar la XLIII Legislatura del Congreso de la Unión.

<sup>253</sup> Las Acciones afirmativas, pueden entenderse como aquellas medidas correctivas tendientes a aumentar la participación de las mujeres en la actividad electoral –es decir, para eliminar la discriminación existente, remediar la pasada y prevenir la futura– cuyo propósito es asegurar que tanto las mujeres como los hombres tengan igualdad de oportunidades para competir por cualquier puesto de toma de decisiones o de ejercicio del poder. (Cfr. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género*. 2006, p. 171).

se centra en un único sexo. Para formular dicha propuesta se solicitó información<sup>254</sup> a la Oficina del Parlamento del *Ombudsman* sueco, la cual, a pregunta expresa, contestó lo siguiente:

*[...] la explicación para no cambiar la palabra Ombudsman consiste en que esta palabra es usada por motivos históricos (desde hace 300 años), además, es una palabra de género neutro. Es una de las palabras suecas que han sido exportadas alrededor del mundo. En este momento, no está en el orden del día cambiarla por “ombudsperson”, aunque quiero mencionar que por ejemplo la palabra sueca “talesman” ahora ha sido cambiada a “talesperson” (portavoz).*

A pesar de que no está en la agenda de dicho organismo realizar algún cambio a la palabra *Ombudsman*, tendríamos que precisar que el nivel de desarrollo entre la sociedad

---

<sup>254</sup> A continuación, se muestra la respuesta original de la Directora Coordinadora Internacional: *[ Is this institution, composed of 4 people, governs its actions from a gender perspective?] The answer to your first question is not in an explicit way, but in our investigations, we focus on examining whether the constitution’s requirements of objectivity and impartiality are observed by the authorities, and whether fundamental freedoms and rights are respected. The right to be treated fairly irrespective of your gender, is part of this examination.*

*One concrete example: The Parliamentary Ombudsmen’s Opcat unit (National Preventive Mechanism) read more about the unit here <http://www.jo.se/en/About-JO/NPM--National-Preventive-Mechanism/> focused during 2015 on the theme of women deprived of liberty. This work has prioritised inspections of the Prison and Probation Service’s women’s institutions and of psychiatric institutions.*

*I also want to mention that, for internal use, we have a written plan for systematic promotion of equal treatment at the workplace.*

*Worth mentioning, there is a special ombudsman in Sweden, the Equality ombudsman, who shall work to ensure that discrimination associated with sex, transgender identity or expression, ethnicity, religion or other belief, disability, sexual orientation or age does not occur in any areas of the life of society.*

*The Ombudsman shall also work in other respects to promote equal rights and opportunities regardless of sex, transgender identity or expression, ethnicity, religion or other belief, disability, sexual orientation or age. For more information regarding the Equality ombudsman, klick here: <http://www.do.se/other-languages/english-engelska/>*

*[In this regard, I would like to know whether the word "ombudsman" is susceptible to change instead of "ombudsperson", in order to include both men and women?] I think your second question is justified, and it is not the first time it has been asked. Having said that, I think the explanation for not changing the name is that the word “ombudsman” is used for historical reasons (since 300 years) and is said to be gender neutral. It is also one of the Swedish words that have been exported around the world. At the time being, it is not on the agenda to change it to “ombudsperson”, although I want to mention that for example the Swedish word “talesman” now has been changed to “talesperson” (spokesperson).*

Esta información fue proporcionada el 16 de mayo de 2017, por la Oficina del *Ombudsman* Parlamentario de Suecia, derivado de un correo electrónico enviado el 15 de mayo de 2017 a la dirección [justitieombudsmannen@jo.se](mailto:justitieombudsmannen@jo.se)

mexicana y la sueca es muy distinto; infortunadamente México sí necesita ser muy enfático en la utilización de un lenguaje con perspectiva de género. Desde esta reflexión, la teoría de género estipula la necesidad de que a través de un lenguaje incluyente se reduzcan materialmente las inequidades y desigualdades a las que se enfrentan las mujeres; es por ello que la presente investigación pretende abonar para que sean visibilizadas pues no debe olvidarse que, durante años, han sido violentadas y olvidadas.

Aunado a lo anterior, para aquellas personas que consideren que la palabra *Ombudsman* no es susceptible de ser transformada, en virtud de que tiene su origen en un país escandinavo y además es reconocida como una institución, lo cierto es que la emancipación de la mujer de la figura y visión masculina, a nivel mundial, ha sido muy lenta. La exclusión y violencia que han vivido las mujeres no es exclusivo de nuestro país; por ello, no es de dudarse que en sus inicios, a los suecos se les ocurriera utilizar un término neutro. Al respecto, en el diccionario sueco de etimologías encontramos la siguiente definición:

*“Ordet ombudsman är svenskt, redan från fornsvensk tid. Det har lånats in i andra språk: tyska Ombudsmann, danska ombudsmand, engelska och franska ombudsman”<sup>255</sup>.*

La traducción a lo escrito aquí es que la palabra en cuestión proviene del sueco antiguo, misma que ha sido “prestada” a otras localidades como Alemania, Dinamarca, Inglaterra y Francia. Asimismo, en el idioma sueco la palabra “*man*” tiene varios usos, es utilizada para referirse al sustantivo “hombre” y como pronombre para persona indefinida, también está relacionada con el sustantivo “*människa*”, el término germano equivalente a la voz de origen latino “*person*”; de ahí que, en algunos contextos funcionan como sinónimos. Sin embargo, “*människa*” también puede traducirse como “ser humano”, y por tanto en sueco puede ser utilizada para vincularla a una mujer, a un/a niña/o, y a un hombre; es decir, puede utilizarse para referirse a sustantivos neutrales, aunque en la gramática sueca existen también los pronombres para distinguir a lo femenino y a lo

---

<sup>255</sup>Norstedts etymologiska ordbok, Birgitta Ernby, Norstedts Akademiska Förlag 2008, Första upplagan.

masculino (*hon* y *han*, respectivamente); lo anterior permite afirmar que el término en discusión podría ser modificado para enfatizar que se habla de seres femeninos y masculinos, no tanto por una rigidez gramatical, sino por la realidad social que se vive aún en muchas partes del mundo donde proliferan los actos de violencia hacia las mujeres; además, puede ser modificado ya que se ha aceptado que no hay rigidez normativa en la gramática, toda vez que ésta cambia conforme las sociedades lo hacen.

Con la transformación del lenguaje, se abona a visualización de los grupos que históricamente se han encontrado en situación de vulnerabilidad y en desventaja, como ya lo hemos mencionado; en consecuencia, el utilizar el término *ombudsperson* permitirá en el ideológico colectivo de una sociedad, preponderantemente machista como la mexicana, aceptar y no oponer resistencia a que el encargo del puesto de una persona electa como *Ombudsman*, máxima representante y defensora de los derechos humanos, sea una mujer o cualquier persona de la comunidad Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti, Intersex, Queer, asexual, pansexual, etcétera.

Además, no debe pasar inadvertida la influencia que ejerce sobre México su país vecino, los Estados Unidos de América. Resulta ser que cualquier término que comprenda en su estructura palabras extranjeras, generalmente en inglés, y aunque ya quedó descrito en los párrafos anteriores, que la palabra en estudio es sueca, lo cierto es que “*man*”, en automático, nos refiere al significado en inglés de “hombre”. Sólo aquellas personas inmersas en el mundo de los derechos humanos saben el origen de esa palabra; por ello, es que hacemos énfasis en que la palabra pueda ser susceptible de modificación con la finalidad de que las personas que no están empapadas de la historia del *Ombudsman*, puedan modificar sus preconcepciones, y así aceptar que un encargo de tal magnitud pueda recaer tanto en hombres como mujeres o cualquier persona de la comunidad LGBTTTIQAP+.

Aunque es evidente que la modificación del lenguaje, por sí misma, no materializa inmediatamente algún cambio en el goce y ejercicio de los derechos de las personas, puede ayudar a la transformación ideológica de una sociedad pues, al final del día, lo que se busca con esto es eliminar las barreras físicas y discursivas que atentan contra los

derechos humanos de las personas, en particular de aquellas que durante años han sufrido constantes transgresiones a sus derechos.

Por las razones antes expuestas, apoyamos el uso de la palabra *ompudsperson* y de cualquiera que sustituya en paralelo a la de *ombudsman*, aunque para efectos de la presente investigación hemos utilizado indistintamente y como sinónimas las palabras: *Ombudsman*, Defensor del Pueblo, *ombudsperson*, Titular y presidente o presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *ombudsperson* de la capital, *Ombudsman* de la Ciudad de México.

### **2.1.5. Teoría sobre el Mobbing y burnout (Derecho a un ambiente libre de violencia al interior del centro de trabajo).**

En el caso de la Comisión de Derechos Humanos referida, notamos que son diversos los derechos que deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por sus autoridades con la finalidad de evitar abusos de poder por parte de éstas hacia sus propios trabajadores. En este apartado reflexionaremos sobre la transgresión al derecho a un ambiente libre de violencia al interior del centro laboral, el cual se ve comprometido por el *mobbing*.

El acoso psicológico en el trabajo, también llamado *mobbing* y conocido como hostigamiento laboral, ha sido definido por varios psicólogos; el primero de ellos fue Heinz Leymann quien lo describió como “*un proceso de destrucción que se compone de una serie de actuaciones hostiles, que, tomadas de forma aislada, podrían parecer anodinas, pero cuya repetición constante tiene efectos perniciosos*<sup>256</sup>”. Por su parte, el psicólogo español Iñaki Piñuel, lo ha definido desde el 2001 como:

*“El continuado y deliberado maltrato verbal y modal que recibe un trabajador por parte de otro u otros, que se comportan con él cruelmente con el objeto de lograr su aniquilación o destrucción psicológica y obtener su salida de la organización a través*

---

<sup>256</sup> Piñuel, Iñaki, *Mobbing. Manual de autoayuda. Claves para reconocer y superar el acoso en el trabajo*, Aguilar, España, 2003, p. 59

*de diferentes procedimientos ilegales, ilícitos, o ajenos a un trato respetuoso o humanitario y que atentan contra la dignidad del trabajador<sup>257</sup>.”*

En el mismo sentido, este especialista advierte que tal acoso psicológico es peligroso porque genera *un lento deterioro de la confianza de la víctima en sí misma y en sus capacidades profesionales e inicia un continuo proceso de desvaloración personal, consistente en la destrucción de su autoestima<sup>258</sup>.*

La problemática que genera el *mobbing* vincula forzosamente a varias ramas de las ciencias, incluyendo las sociales. Para su estudio se requiere la presencia de la Psicología, la Medicina, la Ciencia del Derecho y la Sociología. Si bien no es una problemática nueva, ya que como lo han señalado distintos autores, no se trata de un concepto emergente, *al igual que cualquier otro tipo de violencia (física, psíquica, sexual o doméstica) viene existiendo desde que aparecieron las primeras relaciones de poder<sup>259</sup>, incluso hay registros de comportamientos de acoso psicológico descritos hace más de 3000 mil años en los salmos de la Biblia<sup>260</sup>*; a pesar de ello, actualmente no se le ha dado la importancia que debería tener incluso cuando puede llegar a causar la muerte de las personas trabajadoras.

Los síntomas que presentan las personas que lo sufren se confunden o se diluyen con los efectos que produce el estrés, la carga de trabajo y en ocasiones con los criterios de exigencia de las instituciones y de quienes las dirigen.

El trabajar bajo presión y el manejo del estrés en la mayoría de esos organismos se convierten en habilidades requeridas como imprescindibles para poder incorporarse a laborar. En el caso de la Comisión de Derechos Humanos encontramos un Catálogo

---

<sup>257</sup> *Idem*

<sup>258</sup> *Ibidem*, p. 31

<sup>259</sup> Trujillo Pons, Francisco, *España frente al Acoso Laboral. Un estudio comparativo con Canadá*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2017, p. 12.

<sup>260</sup> *Op cit.* nota 246 (Piñuel), p. 86

General de Cargos y Puestos en el que se describen cuáles son las *habilidades*<sup>261</sup> que deben tener las personas que aspiren a desempeñarse como visitadoras adjuntas de orientación, investigación o seguimiento de expedientes de queja por presuntas violaciones a derechos humanos. Cabe señalar que dichas habilidades reciben un número que refleja el *nivel de frecuencia de los comportamientos* que tienen que desarrollar o tener aquellas personas que consiguen incorporarse a la plantilla laboral de la institución. Este nivel de frecuencia lo vemos reflejado en una escala ordinal del 1 al 5, donde 1 es menor y 5 mayor el grado de exigibilidad de la *habilidad* de que se trate. En la medida que va aumentando la categoría del puesto, el nivel de frecuencia requerido es mayor.

Esta escala permite a las personas que acosan justificar el asedio que ejercen sobre las y los defensores de derechos humanos bajo el estandarte de que el *trabajar bajo presión* es un comportamiento indisoluble a la categoría del puesto; así pues, desde esta perspectiva, los agresores pueden encubrir sus actos de hostigamiento, mientras que las víctimas están sentenciadas a percibirlos con normalidad; la frontera entre un trabajo estresante y el estrés provocado por un acoso sistemático no es fácilmente distinguible para quien lo padece. A continuación abordaremos la problemática que envuelve el ser víctima de *mobbing*.

Los síntomas más frecuentes que presentan estas víctimas, de conformidad con el psicólogo Piñuel, son: insomnio, ansiedad, estrés, irritabilidad, hipervigilancia, fatiga, cambios en la personalidad, problemas de relación de pareja y depresión.

---

<sup>261</sup> Estas son: 11 categorías a evaluar: a) trabajo en equipo, b) negociación, c) orientación al servicio, d) planeación y organización, e) solución de problemas, f) trabajo bajo presión, g) ejecución y administración de procesos, h) toma de decisiones, i) pensamiento analítico, j) calidad de trabajo y k) liderazgo. Véase:

<https://cdhdf.org.mx/transparencia-nuevas-obligaciones/>  
[https://directorio.cdhdf.org.mx/transparencia/2018/art\\_121/fr\\_XVII/29A0011.pdf](https://directorio.cdhdf.org.mx/transparencia/2018/art_121/fr_XVII/29A0011.pdf)

El verbo *acosar* es definido por el Diccionario de la Real Academia Española como “*perseguir, sin darle tregua ni reposo, a un animal o a una persona*”<sup>262</sup>, y eso es lo que sucede con el *mobbing*: las personas que acosan, persiguen a la víctima trabajadora hasta hacerle creer que todo está mal, que su desempeño nunca es el adecuado, hasta llegar al punto en el que la víctima termina creyéndoselo y su desempeño empieza a verse alterado a la baja, produce un *feedback* negativo, que con el tiempo termina dándole la razón a quienes la acosan. La víctima de este acoso, se cree una mala trabajadora e incluso una mala persona. Generalmente las víctimas son personas que producen una sensación de amenaza en los que realizan esta persecución, en un gran número de casos por ser brillantes y valiosas; son, por tanto, “*peligrosas*” y su actuar les provoca envidia. *El objetivo habitual de este proceso de aniquilación es destruir su desempeño para inducir o facilitar su salida, abandono o exclusión de la organización*<sup>263</sup>. Aunado a ello, debe quedar claro que “*las víctimas de mobbing*”<sup>264</sup> no son enfermos sino

---

<sup>262</sup> Cfr. <https://dle.rae.es/acosar?m=form> (consultado el 21 de julio de 2019)

<sup>263</sup> Op. cit. nota 246 (Piñuel) p. 61

<sup>264</sup> A manera de epílogo el psicólogo español de referencia enumera veinte estrategias personales para superar el *mobbing* (Cfr. Pp. 239 y 240):

1. *Identificar el problema del mobbing como tal: formarse e informarse sobre el problema.*
2. *Documentar y registrar las agresiones de que se es objeto desde el inicio.*
3. *Hacer públicas las agresiones que se reciben en la intimidad y en secreto y comunicarlas a compañeros jefes, directivos, asesores, pareja, amigos, familiares.*
4. *Desactivarse emocionalmente: evitar reaccionar ante los ataques.*
5. *Controlare y canalizar la ira y resentimiento (la ira es la aliada del acosador”): evitar explosiones de ira.*
6. *Hacer frente al mobbing: el afrontamiento hace recular al hostigador, que es cobarde en el fondo.*
7. *Dar respuesta a las calumnias y críticas destructivas con asertividad (sin pasividad ni agresividad).*
8. *Proteger los datos, documentos y archivos del propio trabajo y guardar todo bajo llave, desconfiando de las capacidades manipulativas de los hostigadores.*
9. *Evitar el aislamiento social: salir hacia fuera y afrontar socialmente la situación de acoso.*
10. *Rechazar la inculpación sin aceptación ni justificación mediante la extroyección de la culpabilidad.*

víctimas de un daño. Daño que puede materializarse en una serie de enfermedades<sup>265</sup>, siendo las más comunes: dolores de espalda, irritabilidad, bajo estado de ánimo, depresión, dolores de cabeza, dificultad para conciliar el sueño, dificultades de concentración, sentimiento de inseguridad, llanto, ganas de llorar, agresividad, problemas de memoria, dolores de estómago, fatiga crónica, palpitaciones y pesadillas. El haber sido víctima de *mobbing*, tiene consecuencias a la posterioridad; en ocasiones se llega a desarrollar un síndrome de estrés postraumático, dentro de los síntomas que lo componen son: 1. Vivencia continua de amenaza, 2. Depresión reactiva, 3. Inconsciencia o ingenuidad, 4. Invasión de visualizaciones recurrentes, 5. Vivencia de terror, 6. Deterioro y embotamiento intelectual y pérdidas de memoria, 7. Pérdida de la capacidad de concentración, 8. Focalización y obsesión, 9. Aislamiento social y profesional, 10. Incapacidad o dificultades para obtener placer o experimentar alegría, 11. Insensibilidad o despersonalización, 12. Abandono profesional, 13. Insomnio, 14. Irritabilidad y sensibilidad a la crítica, 15. Hipervigilancia<sup>266</sup>.

¿Por qué resulta importante ahondar en las consecuencias que acarrea el ser víctima de *mobbing*?, la respuesta es que, necesariamente, deben identificarse todos los rubros

---

11. *No intentar convencer o cambiar al hostigador.*

12. *No caer en la inhibición: CONTAR A OTROS el acoso. Hablar del tema del acoso, comunicarlo, escribirlo, relatarlo, cantarlo, esquematizarlo, dibujarlo, esculpirlo...*

13. *Desarrollar la empleabilidad propia: incrementar la formación y capacitación profesional.*

14. *Ir conscientemente a la baja laboral o a la renuncia voluntaria antes de permitir que se destruya psíquicamente a la persona.*

15. *Solicitar desde el principio asesoramiento psicológico especializado.*

16. *Solicitar consejo legal para hacer valer y defender los derechos propios.*

17. *Desarrollar la autoestima autónoma como vacuna contra el acoso.*

18. *Desarrollar el poder curativo del humor.*

19. *Permitirse llorar por el daño propio.*

20. *Perdonar al acosador como forma de liberación final.*

<sup>265</sup> Piñuel, p. 207.

<sup>266</sup> *Op. cit.* Nota 246, pp. 143-146, 151.

que se afectan en la esfera privada de la persona que lo padece, es decir, sólo al describir y al enunciar cuáles son esos efectos, se puede aceptar y poner atención en que existe una transgresión a la dignidad de la persona, a la salud, a un ambiente libre de violencia, a un nivel de vida adecuado, a la integridad personal y demás derechos que se interrelacionan con éstos, provocando, así, una violación a los derechos humanos de quien lo experimenta, la cual repercute en su salud física y psicológica.

Para el caso, nuestros Tribunales Colegiados de Circuito se han pronunciado sobre el acoso laboral, también denominado *mobbing*, tal como podemos apreciarlo en distintas tesis aisladas, de las que destaco la siguiente:

ACOSO LABORAL (MOBBING) Y TRATO DISCRIMINATORIO. EN LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS ANTE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS BASTA QUE SE ACREDITE INDICIARIAMENTE LA CONDUCTA CONFIGURATIVA DE ACOSO LABORAL PARA QUE CORRESPONDA AL DENUNCIADO LA CARGA PROCESAL DE DEMOSTRAR LOS HECHOS Y LAS CIRCUNSTANCIAS QUE EXCLUYAN O IMPIDAN CONSIDERAR QUE ESA CONDUCTA ES VIOLATORIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES.

El **acoso laboral (*mobbing*)** en su **vertiente vertical descendente** es una **modalidad de trato discriminatorio** que se presenta cuando el superior jerárquico de la víctima, en su calidad de persona trabajadora o servidora pública, la sujeta a uno o varios **patrones de conducta** que **implican el propósito de intimidarla, amedrentarla o afectarla emocional o intelectualmente, de excluirla de la organización, o simplemente de satisfacer la necesidad del hostigador de agredir, controlar o destruir, mediante una serie de actos o comportamientos hostiles, como la exclusión total de cualquier labor asignada a la víctima, agresiones verbales en su contra, la asignación de trabajos degradantes, innecesarios o sin valor o utilidad, la imposición de cargas de trabajo excesivas, no dotarla de los elementos indispensables para que despliegue la función que tiene asignada, el aislamiento de sus compañeros, el cambio de puesto sin previo aviso o el cambio de localidad donde debe prestarse el servicio.** En los procedimientos sustanciados ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o las comisiones estatales de derechos humanos con motivo de las quejas presentadas por este género de conductas, la autoridad encargada de la sustanciación y la resolución debe atender a los hechos denunciados y velar por el respeto a los derechos humanos y, en razón de la naturaleza de éstos, debe tener en consideración

que basta que se acrediten en forma indiciaria la relación laboral o de servicio público y alguna de las conductas mencionadas para que recaiga sobre la parte denunciada la carga procesal de demostrar tanto la necesidad y la racionalidad de la decisión, como los hechos y las circunstancias que impidan o excluyan la calificación de esas conductas como violatorias de derechos fundamentales, en atención a que es el denunciado quien estaría en condiciones de conocerlos y, en su caso, de demostrarlos.<sup>267</sup>

La mayoría de los actos descritos en esta tesis (resaltados en negritas) fueron mencionados en las entrevistas realizadas con el personal de las Áreas de Garantía y Defensa; sin embargo, llama la atención que al hacer una búsqueda en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación, sólo se localizaron siete registros con las palabras clave “acoso laboral” (registros: 2004735 del año 2013 y 2006457 de 2014) y “*mobbing*” (registros: 2006868, 2006869, 2006870 (amparo directo 47/2013), 2007074 del año 2014 y 2021822 de 2020, citado en el acápite que antecede)<sup>268</sup>, todos ellos pertenecientes a tesis aisladas de la décima época. Eso nos da una idea de qué tan actual es el tema del *mobbing* y su regulación al respecto; por otra parte, es notorio que la sociedad mexicana está acostumbrada en el ámbito laboral, a soportar cualquier acto que atente contra su integridad psicofísica, con tal de no quedarse sin ingreso económico y para no ser señalada como una persona conflictiva; es más, lo ve como algo “normal y natural”, a lo que Bordieu llama violencia simbólica, analizada en apartados previos de este trabajo. Afortunadamente, los paradigmas están cambiando, en la actualidad el papel de las redes sociales ha ayudado a la sociedad a acercarse al conocimiento, allegarse de información y hacer denuncias de actos atroces. Esta vía de comunicación ha permitido abrir horizontes, acercar a las víctimas, exhibir a los acosadores, y muy posiblemente, tarde o temprano, esta herramienta pueda ser utilizada por las personas

---

<sup>267</sup> Registro digital: 2021822, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: I.4o.A.189 A (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 77, Agosto de 2020, Tomo VI, página 5958, Tipo: Aislada. [El subrayado es de la autora].

<sup>268</sup> Cfr. <https://sjf2.scjn.gob.mx/listado-resultado-tesis>[Consultado en enero de 2021].

trabajadoras de la Institución en comento para generar un impacto positivo, incluso en las modificaciones legislativas que regulan su actuación.

Es oportuno advertir que no debe confundirse esta conducta con el *síndrome de burnout*, éste está ligado con la desmotivación que sufren algunos profesionales de los campos de la Medicina, el Derecho, la Enfermería, el Trabajo social, educadores, profesores, etcétera, y cuya tarea esencial consiste en prestar ayuda a otras personas.

Al respecto, el profesor Piñuel distingue tres elementos en el *burnout*: una sensación de agotamiento emocional, una actitud de desinterés hacia las personas en el trato profesional, y un sentimiento de improductividad o falta de logros en el desempeño profesional. La persona trabajadora que lo padece atraviesa por cuatro fases en su vida laboral:

*1ª fase: Entusiasmo, caracterizado por elevadas aspiraciones, energía desbordante y carencia de la noción de límite.*

*2ª fase: Estancamiento, que surge tras no cumplirse las expectativas originales, empezando a aparecer la frustración.*

*3ª fase: Frustración, en la que comienzan a surgir problemas emocionales, físicos y conductuales. Esta fase es el núcleo central del “síndrome de quemado”.*

*4ª fase: Apatía, que sufre el individuo y que constituye el mecanismo de defensa ante la frustración<sup>269</sup>.*

Pueden existir casos en los que una persona sea víctima de *mobbing* y se conjugue, posteriormente o a la par, con el *síndrome de burnout*, sólo que el primero tiene como antecedente *una agresión continuada y frecuente, procedente de personas del entorno laboral de la víctima, que buscan excluir a ésta mediante diferentes estratagemas<sup>270</sup>*; en

---

<sup>269</sup> Op. cit. Nota 246. (Piñuel) p. 82

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 77

el segundo, lo que está en juego son las expectativas profesionales de realización del sujeto.

Podemos ver a este síndrome como una consecuencia de un mal manejo de *management*, es decir, de estrategias encaminadas a motivar a las y los trabajadores al interior de la administración con criterios claros, con dinámicas productivas de trabajo, actividades en grupo, acompañamiento en el crecimiento laboral, entre otras, para conseguir mejores resultados.

Generalmente, la preocupación y desarrollo de competencias por conseguir un buen *management* lo encontramos en instituciones privadas, en empresas, pero no en el sector público; prueba de ello, es el “Protocolo de actuación frente a casos de violencia laboral, hostigamiento y acoso sexual, dirigido a las empresas de la República Mexicana”, elaborado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México<sup>271</sup>, el cual es un buen acercamiento al prototipo de instrumentos para intentar atender este tipo de casos.

## **2.2. El fenómeno *mobbing* y *burnout* dentro de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.**

Como ha quedado señalado, el *mobbing* y el *burnout* son dos fenómenos distintos que puede padecer cualquier persona en un centro laboral como resultado de malos tratos, malas prácticas y ausencia de herramientas de dirección, criterios poco claros, cargas de trabajo y capacitación por parte de organismos públicos y privados.

Ha quedado asentado que el *mobbing* es, en palabras de Piñuel, *el maltrato continuado y deliberado que recibe un trabajador por parte de otra u otras personas, que se comportan con él cruelmente con el objeto de lograr su aniquilación o destrucción psicológica y obtener su salida de la organización a través de diferentes procedimientos ilegales, ilícitos, o ajenos a un trato respetuoso o humanitario y que atentan contra la dignidad del trabajador*. En otro sentido, el *burnout* está relacionado con la materialización

---

<sup>271</sup>Puede consultarse en:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281042/Protocolo\\_28062017\\_FINAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281042/Protocolo_28062017_FINAL.pdf)  
(consultado el 24 de julio de 2019).

de los logros profesionales de la persona; quien lo padece llega a presentar *una sensación de agotamiento emocional, una actitud de desinterés hacia las personas en el trato profesional, y un sentimiento de improductividad.*

Del contenido que se obtuvo de las entrevistas realizadas al personal que labora al interior de la Comisión, hallamos evidencia sobre la existencia de estos dos fenómenos: el *mobbing* y el *burnout*.

De las 25 personas a quienes se aplicó el sondeo para conocer quién había sido víctima de hostigamiento laboral y *burnout*, resultó que sólo 13 afirmaron haber sufrido alguna conducta relacionada con *mobbing* mientras que las otras 9 indicaron no haber estado en una situación de ese tipo, pero sí padecer experiencias relacionadas con el *burnout*.

Gracias al estudio etnográfico desarrollado en el interior de la Institución ubicamos que, por las grandes cantidades de trabajo y el número de personas trabajadoras en cada una de las áreas de Garantía y Defensa, prácticamente todo el personal que tiene más de un año de antigüedad ha sufrido los estragos del *burnout* mientras que el *mobbing*, por su propia naturaleza de atentar contra la dignidad humana, no es comentado ni compartido. En su mayoría, los y las colegas víctimas de *mobbing* se percatan de este fenómeno cuando el maltrato es de tal magnitud que ya no es posible quedarse calladas.

El otro supuesto está relacionado con lo que describe Erving Gofman en su libro "*Internados*": las atmósferas que se recrean al interior de las instituciones totales, entendiendo por aquéllas a *todo establecimiento social donde se desarrolla regularmente determinada actividad*. Si bien el organismo en estudio no es de las consideradas como "totales" comparte ciertas características que impactan en el mundo de la vida de los y las empleadas que la integran.

En estas instituciones se generan ambientes artificiales de vida, donde la interacción con las personas que la constituyen se ve trastocada por varios componentes que, de otra manera, no acontecerían. En el caso de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, si bien no es una institución total que restrinja la movilidad de su personal, tiene algunas características afines a aquélla y, por ende, algunos comportamientos hacia su interior, y esto sucede debido a que *toda institución absorbe*

*parte del tiempo y del interés de sus miembros y les proporciona en cierto modo un mundo propio; tiene en síntesis, tendencias absorbentes*<sup>272</sup>. Es así que la población que convive diariamente llega a pasar más tiempo en su interior que en su mundo privado; así, resulta que la noción de lo que es normal respecto de aquello que no lo es, se mezclan.

Bien podemos decir que se da una “contaminación” de lo que la persona debe entender como un “ambiente sano” y libre de violencia, es decir, se da una combinación tal, que la persona que llega a sufrir alguno de estos fenómenos es proclive a perder la objetividad, y lo podemos comprender mejor con los siguientes testimonios:

*Por un momento pensé que la que estaba mal era yo, la que no funcionaba en la Institución era yo, que en todo caso tenía que cambiarme de trabajo. Mucho me llevó darme cuenta que yo no era la del problema, sino que era mi jefa la que me hacía la vida imposible. (continuar con los testimonios en este sentido)*

En otro testimonio encontramos:

*Me siento inútil, solo, super aminorado, quisiera desaparecer de este planeta. No estoy apto para ir a una entrevista de trabajo. Me siento muy mal, que ya no podré hacer nada, no tengo capacidad de hacer nada, siento que sólo voy a poder trabajar como recepcionista, ya nada en derechos humanos. Tengo miedo de que me inicien algún procedimiento en Contraloría a pesar de ya haber salido [de la Institución]. Me siento super fatalista, que todos se van a reír de mí.*

Adicionalmente, en los informes anuales de la Comisión, correspondientes a 2016 y 2017<sup>273</sup>, encontramos las cifras de quejas admitidas por presuntas violaciones a derechos humanos, tanto en trámite como concluidas, de esos años, los cuales pueden ayudarnos a dilucidar el rezago que existe en dicho organismo.

En el informe anual de 2016, la Comisión informó que durante ese año se registraron 8196 expedientes de queja, de los cuales 7930 fueron calificados como presuntas

---

<sup>272</sup> Goffman, Erving, Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales, Amorrurtu editores, Argentina, 1961, p. 17

<sup>273</sup> No hacemos alusión al informe anual de 2018 en razón de que no se encuentra publicado en la página de la institución, siendo los de 2016 y 2017 los informes mediatos de referencia.

violaciones de derechos humanos, 9903 quejas fueron concluidas y quedaron en trámite 6832<sup>274</sup>; en tanto que en 2017 se registraron 8812 expedientes de quejas de las cuales 8583 fueron calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos, se concluyeron 9382 y quedaron en trámite 6273<sup>275</sup> quejas.

A pesar de que en los informes anuales no se desagrega la cantidad de quejas que aún se encuentran en trámite —por año—, ni los años a los que corresponden las quejas concluidas, su análisis resulta complicado y, de igual manera, el distinguir los expedientes que forman parte del rezago histórico que tiene la Institución capitalina. No obstante, en el cuerpo de los informes se habla de estrategias para abatir el rezago, por lo que nos dimos a la tarea de solicitar información pública al organismo protector en derechos humanos en cuestión. En este apartado no ahondaremos sobre el tema, ya que nos detendremos más adelante, en el Capítulo 3, a analizar los resultados obtenidos de dichas solicitudes de información pública; aquí realizaremos la siguiente reflexión: A través de estas solicitudes de información pública obtuvimos aquellos expedientes de queja que se encontraban en trámite hasta junio de 2020. Para nuestra sorpresa, la Comisión de Derechos Humanos reportó expedientes en trámite cuya apertura aconteció en 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013, así, año tras año, hasta llegar a 2020, es decir que para esa fecha aún subsistían expedientes de queja con 11 años de antigüedad. Lo anterior proporciona una prueba del rezago histórico que permea en la Institución, aunado a los testimonios de las personas trabajadoras de la Comisión, indicadores que permitieron confirmar claramente la existencia de un rezago histórico, con el que el Organismo lidia diariamente.

Con los datos generales citados, corroboramos la existencia de prácticas deficientes y no favorables de *management* a su interior, es decir, un mal manejo de los recursos de

---

<sup>274</sup> Informe anual 2016. Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, p. 25. <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Anual-2016-vol1-Acciones.pdf> (consultado el 27 de julio de 2019).

<sup>275</sup> Informe anual 2017. Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pp. 21 y 26 <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Anual-2016-vol1-Acciones.pdf> (consultado el 27 de julio de 2019).

la administración pública, tanto humanos como económicos; ante este panorama y sumados los testimonios de las personas trabajadoras, afirmamos que al interior de este organismo protector de derechos humanos de la Ciudad de México también existen casos de personas que sufren no sólo *mobbing*, sino también del síndrome de *burnout*.

### **2.3. La misión de las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México con perspectiva ética.**

Como ha quedado asentado en el apartado de los antecedentes de este documento, el *ombudsperson* nació con la misión de convertirse en un contrapeso ante las autoridades estatales; una de las principales razones para poder dotar a los y las habitantes de la Ciudad de México de un apoyo ante las acciones y omisiones abusivas de las personas servidoras públicas que detentaban el poder.

Su función al exterior, hacia la ciudadanía a la que se debe fundamentalmente, ha sido analizada por varias personas con sentido crítico y especialistas en la materia, lo que ha provocado modificaciones en su proceso interno de investigación y atención integral a las personas usuarias. De igual manera, uno de los cimientos sobre los que se constituyó esta Institución fue el trato digno, especializado y diferenciado hacia aquéllas, mismo que fue fortalecido y recordado en cada administración a cargo de la Comisión, como lo expuso el primer Ombudsman, el Doctor Luis de la Barreda en entrevista: las víctimas o personas peticionarias eran atendidas inmediatamente, sin demorar en la sala de espera, incluso él las atendía personalmente, y al requerir alguna cita para entrevistarse con él, ésta era otorgada para esa misma semana.

El papel de las víctimas de violaciones a derechos humanos, también conocidas como personas peticionarias, ha sido un tema ya abordado suficientemente, por ello no ahondaremos en su discusión, mas coincidimos con su protección, empoderamiento y defensa, pero el grupo de víctimas que nos atañe visualizar ahora es el que hemos señalado desde el inicio, el de las personas trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; en esta ocasión, desde el punto de vista de la ética.

La ética, en sí, no constituye una disciplina excluyente, que cuente con sus propios sacerdotes e iniciados. Cualquier hombre científico o lego en ciencias puede pensar.

Aunque hay técnicas mínimas para hacerlo consistente y coherentemente, las que pueden ser desarrolladas mediante el auxilio de la filosofía en general, y si de cuestiones prácticas se tratara, con la ayuda de la filosofía moral. En cierto sentido, la ética es únicamente, aunque esto no disminuye su importancia, una técnica o método auxiliar de las ciencias, para ayudar a disolver interrogantes y aclarar dudas acerca de los objetivos perseguidos aunque, desde luego, no esté capacitada para dar soluciones definitivas que, por lo demás, tampoco parecen deseables. La ética no sólo ayuda a saber discernir, sino que enseña a dudar razonablemente y a buscar salidas razonables al *impasse* al cual nos aboca la duda irrestricta<sup>276</sup>.

A partir de esta definición, la herramienta que nos brinda la ética puede ayudarnos a dudar respecto lo ya conocido, lo establecido y que es objeto de estudio en el presente documento. ¿Para qué?, para visualizar las conductas que se han normalizado al interior de la institución del *Ombudsman* en la Ciudad de México, expuestas a detalle en el tercer capítulo de esta obra, y que han causado una afectación a hombres y mujeres que prestan su servicio en ella.

Para Adela Cortina, la ética de la razón cordial *reconoce que sin capacidad para estimar el valor de la justicia ni siquiera importa que una norma sea justa; sin capacidad de estimar a los demás interlocutores como valiosos, la justicia de las normas que deberían estar a su servicio es irrelevante*<sup>277</sup>; de igual manera, la estructura moral de cualquier persona tiene que contar con un cierto entrenamiento para detectar lo injusto y lo deshonesto, y esa preparación incluye el cultivo de los sentimientos, siendo el de la compasión uno de los más importantes ya que nos permite advertir el sufrimiento y gozo de los seres con capacidad comunicativa. *Es la vivencia del sufrimiento injusto la que pone en marcha una auténtica teoría crítica de la sociedad*<sup>278</sup>. Desde esta teoría será inaceptable que algún ser vivo o grupo de personas sean víctimas de violaciones a

---

<sup>276</sup>Guisán, Esperanza, *Razón y pasión en ética, los dilemas de la ética contemporánea*, Barcelona, Anthropos Editorial del hombre, 1986, p. 21

<sup>277</sup>Cortina, Adela, *Justicia cordial*, MINIMA TROTТА, Madrid, 2010, p. 17.

<sup>278</sup> *Ibidem* p. 21

derechos humanos, que les genere un daño y sufrimiento a su integridad psicofísica, y más cuando aquellas llegan a externarlos y piden ayuda.

Lo expuesto cobra relevancia para explicar lo que acontece con el grupo de personas trabajadoras del *ombudsperson* de la Ciudad de México, compuesto de mujeres y hombres, y es el encargado de echar a andar todo el andamiaje institucional, pero que desde la perspectiva de la ética, han quedado en último plano. Se ha aceptado y es bien visto, en su generalidad, por externas e internas, que este grupo debe sacrificarse y dar todo por las víctimas de violaciones a derechos humanos, es decir, por las personas peticionarias o usuarias que asisten a la Comisión a solicitar su ayuda e intervención; lo anterior, bajo la premisa de que las personas usuarias han padecido un sufrimiento sostenido y que la Comisión se ha convertido en su última opción; así que deben recibir, de forma contundente, el mejor de los tratos por parte de las personas servidoras públicas, lo cual no está a discusión, pero para que éstas puedan dar el “mejor de los tratos”, la Institución debe garantizar su integridad psicofísica, sobre todo por lo que conlleva el ser una persona defensora de derechos humanos en el *ombudsperson* de la capital mexicana: horarios extensos, cargas de trabajo extenuantes, temáticas y casos complejos, maltrato laboral, clima laboral adverso y deficiente manejo en la administración de recursos humanos y criterios institucionales; pero todo esto ni siquiera se cuestiona.

A decir verdad, quien llega a quejarse, es relegado y apartado de los casos paradigmáticos, los cuales son reasignados para su investigación y trámite a aquellas personas trabajadoras que han demostrado “sacrificar todo” (hasta su salud psicofísica y tiempos personales) para llegar lo antes posible a la resolución del expediente. No se piense que estamos tratando de hacer una apología, a ultranza, de la “ley del mínimo esfuerzo”, sino solo describiendo una parte de esa realidad. Una variable que ayuda a normalizar esta visión de entregarse de lleno y más, es la ideología de las personas trabajadoras, es decir su convicción por la defensa de los derechos humanos, los problemas sociales a los que se enfrentan en su ciudad, así como su edad —el promedio de las y los servidores públicos se sitúa entre los 20 y los 40 años—; esta combinación ha permitido a sus autoridades la imposición de distintos escenarios, según sea el criterio

y formación profesional de las personas titulares de cada área, así como de la persona encargada de la Presidencia; las condiciones laborales de las personas trabajadoras serán menos o más favorable según sea su postura.

La edad de las personas trabajadoras es un factor importante, ya que al encontrarse en el rango de los 20, tienen mayor vitalidad, tiempo libre para dedicárselo a la institución y, al mismo tiempo, menos experiencia de vida, que impacta de igual forma en la práctica laboral; por otro lado, es sabido por los habitantes de la Ciudad de México la complejidad que acarrea el tener empleo, con instalaciones dignas, en una zona bien comunicada, con pagos de salario puntuales y regulares, entre otros aspectos; todos estos factores propician un ambiente en el que las instrucciones de las autoridades no se cuestionan, porque, en comparación con otras dependencias gubernamentales, se vive “como en el paraíso”; pero al paso de los años se cae en cuenta que, lo que proporciona el *Ombudsman* es el piso mínimo que todo organismo debería tener en México, así es como se llega a advertir que toda la capacitación que brindó la misma Comisión local, en materia de derechos humanos, es transgredida por sus mismas autoridades, es decir, se adquiere conciencia social, jurídica y profesional de lo que se trabaja, de dónde se trabaja y de lo que debería ser.

En este hilo conductor, nos remontamos a lo expresado por los ex *Ombudsman*, Emilio Álvarez Icaza y Luis Armando González Placencia en entrevista, cuando manifestaron que la carga de trabajo en la Comisión era y continúa siendo, tan fuerte, que el salario no alcanzaba a cubrir el impacto que ésta generaba en la vida de las personas trabajadoras dedicadas a la defensa de los derechos humanos, así como del equipo administrativo que lo hacía funcionar diariamente; por eso, destacaron la creación de un paquete de incentivos, entre los que sobresalen: premios de puntualidad, estímulos económicos, reconocimientos especiales como el denominado “Carlos Monsiváis”<sup>279</sup>,

---

<sup>279</sup>Por su aportación, como periodista, a la lucha por la igualdad, el respeto a la diversidad y la dignidad de las personas, el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en 2011 instauró el Reconocimiento Carlos Monsiváis a la labor desarrollada día a día por quienes integran los diversos órganos y áreas de esa Institución. Desde entonces, este premio se otorga anualmente a las y los servidores públicos que, a partir del trabajo en equipo, contribuyen a la mejora de los procesos institucionales, y/o se distinguen por la calidad de los servicios que ofrecen a quienes habitan o transitan por la Ciudad de México, en los ámbitos de la promoción y defensa de los derechos humanos. *Cfr. Informe*

regalos de fin de año, vales de comida, vales para despensa, dos fiestas anuales (la de fraternidad y la de fin de año), creación de días económicos, flexibilidad en el disfrute de los periodos vacacionales, actividades de esparcimiento, entre otros.

Gracias a ese tipo de visiones, las condiciones laborales para las personas trabajadoras se vieron mejoradas y adicionadas continuamente; tales acciones se convirtieron en una vía para compensar a las personas trabajadoras toda la carga laboral a que estaban sometidas cotidianamente, ya que los salarios no alcanzaban, ni son suficientes ahora, para equiparar el desgaste —por llamarlo de alguna manera— ante lo que implica el ser defensor y defensora de derechos humanos en una Institución, como la de estudio.

En este apartado continuaremos con la exposición acerca de la importancia de apearse a principios éticos, toda vez que resulta de vital importancia para la sociedad mexicana el hacer personas reflexivas, que abran el diálogo y tiendan a desarrollar buenas razones en sus actuaciones, para evitar, en todo lo posible, la incidencia de actos que causen un daño (físico, emocional, psicológico, económico, etcétera) a otro ser vivo.

A continuación nos detendremos a explicar por qué resulta relevante que las personas distingan el juicio falso del verdadero y éste de aquél; que busquen un conocimiento dirigido al real saber, que siempre tenga como base y punto de partida a la ética. En las páginas subsecuentes, nos aproximaremos a explicar cuál es la posible problemática asociada al hecho de que el ser humano no desarrolle un juicio moral y, por ende, un pensamiento direccionado al entendimiento, a la búsqueda del saber, un discernimiento del juicio falso del verdadero.

El autor Guillermo Héctor Rodríguez, en su obra *Ética y jurisprudencia, punto de partida y piedra de toque de la ética*; refiere que la *intuición a priori no es apta para*

---

*anual 2011. Avances y desafíos para la protección de los derechos humanos en la Ciudad de México, Volumen I, marzo 2012, p. 252.*

*distinguir el juicio falso del verdadero*<sup>280</sup>. Ante tal interrogante, Héctor Rodríguez refiere que la intuición a priori no permite discriminar la verdad de la falsedad, el juicio falso de lo verdadero<sup>281</sup>.

Para John Locke<sup>282</sup> había dos clases de conocimientos: el general y el particular, ambos basados en dos principios diferentes: ideas verdaderas y cuestiones de hecho o históricas. Para el caso, Locke pone el siguiente ejemplo:

Todos los conocimientos generales se basan sólo en las ideas verdaderas y en cuanto obtenemos esas ideas somos capaces de demostración o conocimiento seguro, porque el que tiene la idea verdadera de un triángulo o un círculo es capaz de conocer cualquier demostración relativa a estas figuras, pero si no tiene la idea verdadera de un triángulo escaleno no puede saber nada sobre él, aunque pueda tener algunas opiniones confusas o imperfectas, fundadas en una idea confusa o imperfecta, o pueda tener una opinión insegura respecto de sus propiedades, pero esto es una creencia y no un conocimiento<sup>283</sup>.

Por su parte, autores como Jean Piaget<sup>284</sup>, plantean que:

Las funciones esenciales de la inteligencia consisten en comprender e inventar [...] en construir estructuras, estructurando lo real. [...] El problema de la inteligencia y, con él, el problema central de la pedagogía de la enseñanza ha aparecido así

---

<sup>280</sup>Héctor Rodríguez, Guillermo, *Ética y jurisprudencia, punto de partida y piedra de toque de la ética*, México, Ediciones Coyoacán, 2012, p.85

<sup>281</sup> *Ibidem*.

<sup>282</sup> Locke nace en 1632 en Inglaterra.

<sup>283</sup> Locke, John, *Ensayo sobre la tolerancia y otros escritos sobre ética y obediencia civil*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2011, pp. 151 y 152

<sup>284</sup> Jean Piaget 1896-1980. Suiza.

ligado al problema epistemológico fundamental de la naturaleza de los conocimientos<sup>285</sup>

Como se desprende de las líneas anteriores, el acceso al conocimiento y discernimiento entre lo que es bueno o malo, correcto o incorrecto, lógico o ilógico, verdadero o falso; y por ende, a la toma de decisiones en ese mismo sentido, dependerá de los conocimientos con los que cuente la persona. Por ello, el universo y auditorio en análisis, no es cualquiera, ya que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y, más específicamente, sus personas trabajadoras, cuentan con una formación y capacitación nutrida de competencias idóneas en materia de derechos humanos, que los hace mucho más sensibles y expertos para detectar cualquier acto u omisión que atente contra éstos, aunque también, en la mayoría de las ocasiones ese conocimiento especializado lo dejan de lado, para poder continuar con su empleo y a su vez para no entrar en conflicto con la autoridades que los transgreden.

Para complementar esta idea, resulta relevante comentar brevemente en qué consiste la teoría del desarrollo del juicio moral, por ser un elemento clave para la toma de decisiones. Esta teoría tuvo su origen en los estudios realizados por Jean Piaget en el año 1933, quien estudió la forma en que los niños asimilaban las reglas del juego de canicas, esto dio pie a las exploraciones elaboradas por Lawrence Kohlberg<sup>286</sup> en los años 60 con relación a la forma en que el razonamiento actúa en la toma de decisiones frente a problemas de orden moral. Para este psicólogo y filósofo, el juicio moral es la capacidad de reflexionar sobre la bondad o maldad de las causas o motivaciones, los fines, las intenciones, los medios y los resultados o consecuencias, así uno es capaz de determinar si una acción ha sido buena o no<sup>287</sup>.

Según Kohlberg, cada persona pasa por tres niveles de desarrollo moral a través de los años: nivel I) preconvencional, nivel II) convencional y nivel III) postconvencional;

---

<sup>285</sup> Piaget, Jean, *Psicología y pedagogía*, Edición especial, México, SEP/Ariel, 1981, pp. 37 y 38.

<sup>286</sup> Lawrence Kohlberg 1927-1987, Estados Unidos de Norteamérica.

<sup>287</sup> Hernández Orta, Gustavo, *La promoción en derechos humanos desde la CDHDF*, Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos, Fase básica 2, octubre 2013, p. 25.

cada uno de ellos contiene a su vez dos estadios, (para hacer un total de seis de ellos) que muestran la maduración y el desarrollo de capacidades de juicio sobre problemas morales.<sup>288</sup>

En el presente trabajo, el nivel III y estadio 6 de los principios éticos universales, es el que nos interesa tocar por ser esta última etapa donde se alcanza, por fin, una perspectiva propiamente moral de la que se derivan los acuerdos sociales. Es el punto de vista de la racionalidad, según el cual todo individuo racional reconocerá el imperativo categórico de tratar a las personas como lo que son, fines en sí mismas, y no solamente medios para conseguir ninguna ventaja individual o social. En esta posición lo que se entiende por justo, es decir lo que está bien, es observar principios éticos universales que se descubren mediante el uso de la razón. Las leyes particulares y acuerdos sociales son válidos porque se basan en esos principios y, si los violaran o fueran en contra de ellos, deberá seguirse lo indicado por los principios, mismos que están referidos a los principios universales de la justicia: la igualdad de derechos de los seres humanos y el respeto a su dignidad humana.<sup>289</sup>

Sin embargo, la mayoría de las personas no alcanzan a llegar a este nivel y estadio al que se refiere Lawrence Kohlberg, pero esto no se reduce a una acción unilateral del individuo, de querer hacerlo o no; esta teoría permite ubicar a las sociedades y su desarrollo moral y, por consiguiente, entender su desarrollo y momento histórico, y que en la mayoría de los casos, el hecho de que se pueda alcanzar el estadio 6 depende de la educación que se haya recibido y del contexto en el que la persona se desenvuelva.

En el caso particular de este estudio, cobra relevancia estar al tanto de este tipo de herramientas porque nos ayudan a conocer al otro; además de evaluar las situaciones que se presentan en nuestro entorno. En consecuencia, esta teoría del desarrollo del juicio moral viene a adquirir un fuerte sentido en el escenario de análisis, la Comisión de Derechos Humanos capitalina, ente que debería de ser nombrado, graciosamente, la

---

<sup>288</sup> *cfr.* Kohlberg, Lawrence; Power, F. Clark y Higgins, Ann, *La educación moral según Lawrence Kohlberg*, Tercera reimpresión, Gedisa editorial, Barcelona, España, 2008.

<sup>289</sup> *Ibidem* p. 27

fábrica y distribución del conocimiento de los derechos humanos, aquella que debería buscar difundir los valores del nivel III, estadio 6, el enfocado en un punto de vista moral dirigido a aplicar y observar principios éticos universales como los mencionados en los acápites *supra* en todas las circunstancias y con todas las personas, tanto usuarias como con sus trabajadoras. En el mundo fáctico, sin embargo, esto no es así; lamentablemente esta Institución se suma a las otras tantas de la administración pública que se han erosionado y desvirtuado la esencia de su origen.

En ese orden de ideas, como lo citamos en la introducción general de esta investigación, un suceso histórico que ha marcado a la humanidad ha sido el Holocausto; no puede negarse que lo sucedido en los campos de exterminio y concentración nazis fue algo atroz, que atentó contra la dignidad humana de las y los judíos. Al analizarlo, resulta difícil aceptar que tal crimen haya sido perpetrado por un país como Alemania; sin embargo, así fue, y he aquí una posible respuesta planteada por el psicoterapeuta Viktor E. Frankl<sup>290</sup>:

En los campos de concentración, por ejemplo, en aquel laboratorio vivo, en aquel banco de pruebas, observábamos y éramos testigos de que algunos de nuestros camaradas actuaban como cerdos mientras que otros se comportaban como santos. El hombre tiene dentro de sí ambas potencias; de sus decisiones y no de sus condiciones depende cuál de ellas se manifieste.

Nuestra generación es realista, pues hemos llegado a saber lo que realmente es el hombre. Después de todo, el hombre es ese ser que ha inventado las cámaras de gas de Auschwitz, pero también es el ser que ha entrado en esas cámaras con la cabeza erguida y el Padrenuestro o el *Shema Yisrael* en sus labios.<sup>291</sup>

Es así que las teorías citadas en acápites superiores, incluida la del desarrollo del juicio moral, cobran tanta importancia. Tal como fue analizado por Frankl, la historia de

---

<sup>290</sup> Viktor E. Frankl 1905-1997. Escuela de Viena

<sup>291</sup> Frankl, Viktor E., *El hombre en busca de sentido*, 21ª ed., Barcelona, Herder, 2001, p. 184

cada persona, y por consecuencia de cada sociedad, estará determinada por las decisiones que adopte, mientras más se apeguen a una dominación y tendencia al éxito, éstas tendrán como consecuencia la perpetuación de la opresión y utilitarismo del otro, como lo ha estudiado Habermas.

En ese mismo orden de ideas, es notable lo expuesto por Habermas cuando afirma que la Sociología se ha ocupado, en forma incesante, de confrontar pretensión (del derecho) y realidad desembocando en una objeción en que el derecho se ha vuelto periférico y por ello no tiene más remedio que despojarse, cada vez más incluso, de la apariencia de normatividad, si es que quiere seguir cumpliendo sus funciones en vista de la creciente complejidad de la sociedad. Esta afirmación, si estuviese en lo cierto, privaría de su suelo a una teoría discursiva, como la que él analiza, que conecta con la auto comprensión normativa del derecho; ese planteamiento habría perdido de antemano el contacto con una realidad que se habría vuelto cínica.<sup>292</sup> Por ello, el contenido moral de las instituciones jurídicas modernas adquiere trascendencia.

Conviene hacer notar que al acudir a la teoría de la argumentación y de la acción comunicativa desarrollada por Habermas podremos tener respuestas interesantes a esta problemática las cuales se vinculan al desarrollo moral de las personas, dado que este autor relaciona de manera directa el actuar de los individuos y de los grupos humanos con este desarrollo.

Lo anterior permite entender por qué en la actualidad el derecho ha sido acotado por las teorías de derechos humanos, es decir, que se busca ver en el otro a un par y no a un ente sujeto de dominación u opresión. De lo que se trata es de concebir a las normas de igualdad, como un vehículo para no para tratar a los similares como similares y a los diferentes como diferentes, es decir, como un problema de similitud y diferencia, sino para reconocer la denegación sistémica de poder, de recursos y de respeto que oprimen a diferentes grupos.<sup>293</sup>

---

<sup>292</sup>Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, 4ª edición, Madrid, Trotta, 2005, p.106

<sup>293</sup> Ortega Ortiz, Adriana, *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*, Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos, Fase básica

Una vez expuestas algunas ideas de psicólogos y filósofos, podemos concluir que la importancia de la toma de decisiones, por ser éstas las que marcan el destino de individuos en lo particular, y en lo colectivo de naciones enteras, depende de los conocimientos *a priori* y demás que se vayan adquiriendo a lo largo de su desarrollo, ya sea por un contexto histórico o bien, por una característica de nacimiento, invariablemente las personas deben guiarse por principios éticos.

Lo anterior, permite tener siempre presente que se debe dudar de todo y para todo, todo debe cuestionarse, pero es claro que tal cuestionamiento únicamente se puede realizar cuando existe conocimiento de por medio. Sin información previa resulta casi imposible que los hombres y mujeres que integramos esta sociedad podamos adoptar decisiones inclinadas hacia el entendimiento y respeto por el otro; sin conocimientos, no podremos llegar a discernir entre lo que hace daño, de lo que no, de lo que es verdadero o falso, de lo que daña o beneficia a una comunidad entera; por eso es que la tarea diaria de toda persona, será siempre cuestionar a la luz de la razón, aunque no haya un consenso respecto de dónde empieza lo racional y hasta dónde se convierte en irracional, cuáles son aquellas decisiones que están dirigidas al respeto, comprensión y amor por el otro.

Con lo anterior, podrá verse como una posible, pero no inalcanzable, sociedad donde se apueste a favor de un sistema de socialización que refuerce las sanciones morales y disminuya progresivamente, hasta su desaparición, el tipo de sanciones peculiares y típicas de los códigos penales.<sup>294</sup> En otras palabras, que sea una sociedad regida por convenios más que por ordenamientos inquisitivos, logrando un respeto de las normas por convicción más que por obligación, lo cual tendría que darse en un ámbito más de la moralidad que de la legalidad, una convicción surgida del razonamiento y la legitimidad de lo convenido o normado. Esto es, una convicción que no presupone

---

2, octubre 2013, p. 22. Véase Owen, Fiss, *Grupos y la cláusula de igual protección*, en Roberto Gargarella (comp.) *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 137-167.

<sup>294</sup> *Ibidem* p. 165

obligatoriedad resultante de una interiorización normativa de órdenes, sino del descubrimiento personal de su legitimidad a favor de la vida.

Por tanto, todas las personas estamos obligadas a no apartarnos de la reflexión y cuestionamiento de los conocimientos que nos son dados por una determinada sociedad, así como los que adquirimos al redescubrirnos día con día, lo cual nos permitirá liberarnos de aquellas creencias que restan lugar al conocimiento, según Locke, y que estarían más apegadas a la búsqueda del éxito y no del entendimiento.

A manera de conclusión, podemos afirmar que aquellas personas que se encuentren en los primeros niveles del desarrollo del juicio moral, sólo estarán enfocadas en seguir normas, a pesar de que éstas lleguen a causar sufrimiento, algún daño o menoscabo en el ejercicio y goce de sus derechos humanos como ha sucedido en los trágicos sucesos que han provocado lesiones a la humanidad; en cambio, aquellas personas cuyos sentimientos de compasión, empatía y altruismo han sido desarrollados tenderán a aplicar aquella normatividad que esté vigente, que sea acorde al principio de legalidad, pero también a los principios éticos universales.

En el caso en estudio, nos enfrentamos a situaciones donde la ley, reglamentos y estatutos internos, a pesar de ocasionar un menoscabo a los derechos laborales de las personas trabajadoras de la Comisión, dichos mandatos han sido aplicados a ultranza, a un grado tal que han dado lugar a escenarios como el de conductas de hostigamiento laboral y sexual; además de fomentar prácticas no favorables que resultan en el agotamiento de las y los trabajadores, es decir, en el síndrome de *burnout*.

En conclusión, en esta sección la destinamos al desarrollo y justificación de los derechos humanos que, consideramos, se ven comprometidos por diversos actos y omisiones producidos por las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, los cuales causan la transgresión a diversos derechos humanos de sus personas trabajadoras. Acompañamos su análisis con las teorías de distintos estudiosos especializados en sociología, psicología y filosofía del derecho como lo son: Pierre Bourdieu, Luigi Ferrajoli, Jürgen Habermas, Robert Alexi, Adela Cortina, Lawrence Kohlberg, Esperanza Guisán, Viktor Frankl, Erving Goffman e Iñaki Piñuel, entre otras.

Estas visiones nos permitieron fortalecer la comprobación de la hipótesis, a la vez que construir los argumentos que permiten aseverar que dentro del *Ombudsman* capitalino, sus autoridades violan los derechos humanos de sus personas trabajadoras. En este apartado logramos conectar la teoría, con la normatividad y casos -en el mundo fáctico- que demuestran el derecho ilegítimo que ha permeado en algunas administraciones de dicha Comisión.

Aunado a ello, desde la perspectiva de género abordamos el impacto que tienen las relaciones de poder al interior de la citada institución, además de la creación de un argumento que nos permite defender la postura respecto de la cual, el lenguaje debe ser modificado y adaptado según las características sociales de cada nación, por lo que es dable y oportuno intercambiar la palabra sueca *ombudsman* por la de *ombudsperson*. Asimismo, realizamos un análisis de la actuación de las autoridades de este ente jurídico desde la perspectiva ética y el juicio del desarrollo moral; para terminar con el análisis de los fenómenos *mobbing* y *burnout*, y los efectos que éstos causan en las personas trabajadoras de la multicitada Institución.

El reconocimiento de estos derechos en los ordenamientos normativos de los Estados, ha permitido establecer límites a los excesos derivados del abuso de poder de aquellos grupos hegemónicos que constantemente los quebrantan en agravio de personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o que forman parte de algún *grupo de atención prioritaria*<sup>295</sup>. Lo antes expuesto, nos lleva a aseverar que existe un desfase entre el ser y el deber ser del discurso del derecho, el cual debe ser atendido. A manera de cierre del Capítulo 2, podemos precisar que la transgresión a los derechos humanos es reprochable y, por tanto, debe ser atendida, prevenida y sancionada en cualquier circunstancia. Lo anterior, ha tenido diversas consecuencias que, en conjunto,

---

<sup>295</sup> La Constitución Política de la Ciudad de México establece en su artículo 11 cuáles deben ser considerados y tratados como tal, a saber: “**A. Grupos de Atención prioritaria.** La Ciudad de México garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.”

con otros factores, trastocan las funciones propias de las Áreas de Garantía y Defensa de la Institución, debilitan las condiciones laborales de las personas servidoras públicas, produciendo un impacto en su estado psicofísico y la repercusión en la misión de ésta, han terminado por erosionarla paulatinamente como a cualquier otra dependencia gubernamental. Esa situación, que resulta inconcebible, lamentable, reprochable e irónica, tratándose del paladín y modelo a seguir de una institución creada para proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de la ciudadanía en la Ciudad de México.

### **CAPÍTULO 3. Las condiciones laborales de las y los defensores que son impuestas por sus autoridades en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (Situación actual –investigación de campo).**

En este tercer capítulo abordamos cuáles son las condiciones laborales que prevalecen al interior del *Ombudsman* de la Ciudad de México, la transgresión que han sufrido estas condiciones por parte de las autoridades de la misma Institución; la entrevista como técnica de investigación para obtener los testimonios del personal y ex titulares de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, del Defensor del Pueblo, del Procurador del Común de Castilla y León de España, del Parlamento del Ombudsman sueco, así como las vicisitudes en su aplicación. El objetivo de obtener dichos testimonios fue el de visualizar los avances en las condiciones laborales impulsadas en cada administración, además de las violaciones a derechos humanos y a las condiciones laborales que han padecido las personas trabajadoras durante su desempeño como defensoras de derechos humanos en el *Ombudsperson* de la capital mexicana. A continuación, nos detendremos a exponer cada uno de los elementos citados en este párrafo.

Las condiciones generales de trabajo son las especificaciones que rigen o regulan la relación de trabajo de las personas servidoras públicas de la Comisión, contempladas de forma general en los artículos 87 y 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, de forma específica, en los Lineamientos Generales de Trabajo para las Personas Trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

El artículo 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que las condiciones generales de trabajo establecerán la intensidad y calidad del trabajo, lo cual se materializa mediante la fijación de las prestaciones laborales de cada trabajador o trabajadora, como lo es el periodo en que pueden gozar de sus vacaciones, entre otros, y se hacen constar en el contrato de trabajo.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo dispone, en su artículo 182, que las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza (como lo son todas las personas trabajadoras de la Comisión), no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

Aunado a lo anterior, nuestros tribunales federales han resuelto, en la tesis con registro 195236<sup>296</sup>, que el patrón no puede variar las condiciones de trabajo contenidas en un contrato laboral sin el consentimiento del trabajador, pues debe tomarse en consideración que el contrato de trabajo obliga a lo expresamente pactado y a las consecuencias que sean conformes a las normas de trabajo, a la buena fe y a la equidad.

Cabe señalar que las condiciones de trabajo, plasmadas en los Lineamientos Generales de Trabajo para las Personas Trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos, contemplan en su contenido la observancia a las siguientes disposiciones legales:

- a. Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b. Apartado C del artículo 10 de la Constitución Política de la Ciudad de México.
- c. La Legislación que regula las relaciones laborales entre los entes públicos de la Ciudad de México y sus trabajadores, y demás disposiciones legales aplicables.

De manera supletoria, en orden de prelación:

- i. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- ii. Ley Federal del Trabajo;
- iii. Las leyes del orden común;
- iv. La costumbre;
- v. El uso;
- vi. Los principios generales de Derecho; y

---

<sup>296</sup> Registro digital: 195236, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materia(s): Laboral, Tesis: III.T. J/26, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, Noviembre de 1998, página 425, Tipo: Jurisprudencia. *CONDICIONES DE TRABAJO, VARIACIÓN DE LAS, POR EL PATRÓN, SIN CONSENTIMIENTO DEL TRABAJADOR. ES CAUSA DE RESCISIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO.*

vii. La equidad

A continuación, citaremos cada una de las condiciones laborales que rigen la actuación de las personas servidoras públicas de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Ha de tenerse en cuenta que todas y cada una de ellas se encuentran en los citados Lineamientos. Es preciso transcribirlas en razón de que más adelante señalamos cuáles son aquellas que han sido transgredidas por las mismas autoridades. Éstas son las siguientes:

- 1. Formas de ingresar a la Comisión de Derechos Humanos (nombramientos y promociones).** Existen dos formas de ingresar a laborar a la Institución: la primera es por designación directa, y la segunda, al ganar algún puesto o cargo de los contemplados por el Servicio Profesional mediante concurso de oposición. En consecuencia, se denomina persona trabajadora de la Comisión a aquella que desempeñe un puesto o cargo de los autorizados en la estructura orgánica de ésta, y se clasifica en: personal administrativo y personal de Servicio Profesional en Derechos Humanos. Para aquellas que forman parte del Servicio Profesional, como ya lo hemos expuesto en los capítulos previos, también les serán aplicables las prerrogativas contempladas en el “Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos”.

La relación de trabajo entre las personas trabajadoras y la Comisión da inicio con la firma del primer nombramiento, de conformidad con el artículo 113 de la Ley Orgánica de la citada Comisión.

En el caso del personal del Servicio, el Estatuto contempla, en su artículo 101, cuatro tipos de nombramientos: I. Provisionales, II. Titularidad, III. Eventuales y IV. Expresos.

De conformidad con el artículo 54 del citado Estatuto del Servicio Profesional, las vacantes del Servicio profesional únicamente podrán ocuparse mediante concurso o a través de readscripción. De acuerdo con el artículo 58 del mencionado Estatuto, la persona Titular de la Presidencia de la Comisión será la encargada de determinar los cargos y puestos vacantes que serán sometidos a concurso de oposición, conforme a las necesidades del servicio y a los recursos presupuestales disponibles.

- 2. De los derechos y obligaciones de las personas trabajadoras.** Contemplados en el artículo 12 de los Lineamientos, son 14 fracciones en las que se estipulan los derechos de las personas trabajadoras, de las que destacan las siguientes:

- ⇒ Recibir de sus superiores un trato digno.
- ⇒ Ejercer sus funciones dentro del horario laboral que les sea establecido, debiendo atender las necesidades del servicio.
- ⇒ Tener acceso a las promociones y ascensos, en el caso del personal del Servicio Profesional.
- ⇒ Recibir las prestaciones que otorga el ISSSTE.
- ⇒ Recibir el permiso necesario para asistir a las consultas médicas ante el ISSSTE.
- ⇒ Las personas trabajadoras gozarán de un periodo de lactancia por seis meses naturales, contados a partir del término de la licencia por gravidez.
- ⇒ A que se respete la antigüedad del personal que sea incorporado a la estructura de la Comisión.
- ⇒ Participar en los cursos de capacitación que la Comisión establezca.
- ⇒ Recibir los insumos necesarios para desempeñar su trabajo.
- ⇒ Recibir la asesoría legal gratuita, así como el apoyo económico necesario, en caso de que se requiera la tramitación de fianzas, juicios, amparos, etc., por cualquier situación que se llegara a presentar con motivo de sus funciones en esta Comisión.

En cuanto a sus obligaciones, encontramos 15 puntualizaciones, de las que destacamos las siguientes:

- ⇒ Desempeñar y cumplir sus funciones dentro de los horarios de trabajo oficiales establecidos, debiendo observar los principios de buena administración, honradez, profesionalismo, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, no discriminación, transparencia, rendición de cuentas, equidad laboral, igualdad de género, cultura democrática, respeto a los derechos humanos, lealtad, responsabilidad, eficacia, eficiencia, probidad, integridad, igualdad sustantiva; sujetándose a las leyes y reglamentos respectivos y la dirección de sus superiores jerárquicos.

- ⇒ Mantener una conducta de respeto hacia las personas solicitantes de los servicios que presta la Comisión.
- ⇒ Guardar reserva de los asuntos que sean de su conocimiento con motivo de su trabajo.
- ⇒ Realizar durante las horas de trabajo las labores que se le encomienden, quedando terminantemente prohibido abandonar el sitio o lugar donde laboran, sin autorización previa del superior inmediato.
- ⇒ Comunicar de manera inmediata a su superior jerárquico las fallas del servicio que ameriten su atención.
- ⇒ Asistir puntualmente a sus labores.
- ⇒ La persona trabajadora deberá abstenerse de ingerir y/o consumir dentro de las instalaciones de la Comisión bebidas embriagantes, narcóticos, estupefacientes, enervantes y/o cualquier otro tipo de droga.

**3. De las obligaciones de la Comisión.** El artículo 14, prevé 18 fracciones, en las que estipula sus obligaciones, de las que destacamos las subsecuentes:

- ⇒ Expedir y actualizar los nombramientos.
- ⇒ Otorgar a través del personal directivo superior y medio superior, personal de enlace y operativo, un trato digno hacia las personas que solicitan y reciben los servicios de la Comisión.
- ⇒ Organizar y realizar cursos de capacitación para las personas trabajadoras de la Comisión.
- ⇒ Atender, en lo procedente las inconformidades que presenten las personas trabajadoras que laboran en la Comisión.
- ⇒ Proporcionar, a solicitud de las personas trabajadoras el reporte de su registro de asistencia.
- ⇒ Proporcionar oportunamente a las personas trabajadoras los útiles, equipo y materiales necesarios para la ejecución del trabajo y mantener las condiciones

adecuadas de higiene y seguridad en las instalaciones para el mejor desempeño de sus labores.

- ⇒ Considerar en igualdad de condiciones, de conocimientos y de antigüedad a las personas trabajadoras que representen la única fuente de ingreso familiar.
- ⇒ Mantener incorporadas a las personas trabajadoras en el ISSSTE.
- ⇒ Ofrecer servicios médicos de primeros auxilios durante la jornada de trabajo y proporcionar un botiquín a cada una de las Áreas que integran la Comisión.
- ⇒ Proporcionar a las personas trabajadoras la asesoría legal gratuita, así como el apoyo económico necesario, en caso de que se requiera la tramitación de fianzas, juicios, amparos, etc., por cualquier situación que se llegara a presentar con motivo de sus funciones en esta Comisión.
- ⇒ Incorporar ajustes razonables para que las personas trabajadoras que presenten alguna discapacidad, cuenten con horarios, mobiliario y espacios adecuados a sus necesidades.

**4. Jornada de trabajo:** De conformidad con el artículo 16 de los Lineamientos, la jornada de trabajo será de 40 horas semanales que podrán ser distribuidas de acuerdo con las necesidades del servicio y a juicio de la Comisión.

Ésta podrá ser de tres tipos:

I. Diurna: La comprendida entre las seis y las veinte horas.

II. Nocturna: Es la comprendida entre las veinte y las seis horas.

III. Mixta: La que comprende períodos de tiempo de la jornada diurna y hasta tres horas y media de la nocturna, cuando ésta última sea mayor, se entenderá como jornada nocturna.

**5. Horario laboral oficial (asistencia, faltas y retardos):** Los Lineamientos contemplan dos tipos de horarios, uno general de 9:00 a 18:00 horas, y los especiales (de las 08:00 a las 17:00 horas y de las 10:00 a las 19:00 horas, de lunes a viernes). Queda a discreción de las personas titulares de cada área, autorizar horarios diferentes, los cuales serán sólo bajo circunstancias debidamente justificadas y de acuerdo a las necesidades del servicio, previo acuerdo con la persona titular de la Presidencia, que se ubiquen dentro de los

parámetros legales. La autorización de estos horarios es excepcional y, por esa razón, deberán ser debidamente justificados. (artículo 18).

En cuanto a la asistencia, se les permiten quince minutos de tolerancia, pasando este tiempo se considera retardo normal, se le permite al personal tener hasta tres retardos normales, un cuarto ya es motivo de descuento. Si la persona trabajadora registra su entrada entre el minuto treinta y uno y los cuarenta y cinco minutos posteriores a su hora de entrada, se generará un retardo grave. Después de esa hora, se considerará como inasistencia, salvo que medie justificación por escrito de la persona titular del área respectiva. Cuando la persona trabajadora acumule cuatro retardos normales en un lapso de treinta días, se le descontará lo correspondiente a medio día de salario. Cuando la persona trabajadora acumule dos retardos graves en un lapso de treinta días, se le descontará lo equivalente a medio día de salario. En el caso de que la persona trabajadora omitiera registrar su entrada, sin justificación, se le descontará lo correspondiente a medio día de salario. En caso de inasistencia injustificada, no se generará el derecho a recibir el pago del día correspondiente (artículo 21).

## **6. Salarios y prestaciones laborales:**

- a. Despensa.** La Dirección General de Administración entrega mensualmente un apoyo económico por concepto de ayuda para despensa, el cual se proporciona a través de un monedero electrónico (artículo 35).
- b. Transporte.** La Comisión otorgará a las personas trabajadoras de enlace y operativos que inicien sus labores a las 05:00 un apoyo económico por concepto de ayuda para transporte (artículo 36).
- c. Guarderías.** La Comisión realizará un pago anual al ISSSTE, por concepto del servicio de guardería de los(las) hijos(as) de las personas trabajadoras que hayan solicitado y obtenido el servicio. Dicho Instituto informará a la Comisión el importe correspondiente, el cual será cubierto en partes iguales por la Comisión y el ISSSTE (artículo 37).
- d. Pagos por defunción (pago de gastos funerarios de familiares directos, o bien apoyo a familiares de trabajadores de la Comisión fallecidos).** En caso de fallecimiento de una persona trabajadora, la Comisión otorgará el importe de 4 meses de sueldo bruto por concepto de gastos funerarios, en el siguiente orden: a

la o el esposo, concubinario o concubina; o en similitud a las personas contempladas en los supuestos previstos en la Ley de Sociedad en Convivencia para la Ciudad de México, a los hijos e hijas, o a falta de cualquiera de éstos, a los padres. Para recibir dicho apoyo, los (las) deudos (as) deberán presentar el acta de defunción, así como la documentación que compruebe su relación con la persona trabajadora finada, y acreditar el derecho a recibir el pago (artículo 38).

**e. Gastos médicos menores.** La Comisión podrá proporcionar a las personas trabajadoras una ayuda anual para lentes y/o gastos médicos menores, que estará sujeta a disponibilidad presupuestal y a la aprobación del Consejo. Para hacer válida la cantidad autorizada, será necesario presentar la factura correspondiente a la consulta, medicamentos, lentes, etc., a nombre de la Comisión la cual debe cumplir con los requisitos fiscales respectivos.

**f. Licencias médicas:** Al respecto, los artículos 40 a 46 contemplan las modalidades que hay al respecto.

⇒ La Comisión, atendiendo lo establecido en el artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concederá licencias derivadas de incapacidades médicas expedidas por el ISSSTE, para dejar de acudir a sus labores; mismas que serán otorgadas, en atención a sus años de servicios laborados.

⇒ En los casos de embarazo múltiple y nacimiento de hija(s) o hijo(s) con discapacidad o que requieran atención médica hospitalaria, se otorgará a la trabajadora un permiso de dos semanas con goce de sueldo, siguientes al último día de la licencia por maternidad otorgada por el ISSSTE (artículo 41).

⇒ En el caso de embarazo de alto riesgo, se otorgará un permiso de dos semanas con goce de sueldo, previas al primer día de la licencia por maternidad otorgada por el ISSSTE (artículo 42).

⇒ Se otorgará un permiso de dos semanas con goce de sueldo, a la trabajadora que sufra pérdida gestacional temprana (previa a la semana 28 del embarazo), (artículo 43).

- ⇒ A la persona trabajadora que adopte hijos(as) o hijo(s), se le otorgará un permiso de tres semanas con goce de sueldo (artículo 44).
- ⇒ Se otorgará un permiso de una semana con goce de sueldo, a la trabajadora que se practique una interrupción legal de embarazo (ILE) o una interrupción voluntaria del embarazo (IVE), (artículo 45).
- ⇒ En el caso del derecho a la paternidad se otorgará un permiso por nacimiento de su hijo(a), de tres semanas con goce de sueldo (artículo 46).
- ⇒ De igual manera, se otorgará a la persona trabajadora un permiso adicional de dos semanas más con goce de sueldo cuando se presenten complicaciones en la salud de las hijas e hijos y/o la madre, que requieran atención médica hospitalaria, si la madre fallece en el parto, si se trata de embarazo múltiple; o las hijas o hijos nacen con alguna discapacidad.

**g. Apoyo para adquisiciones individuales.** La Comisión realizará convenios con diversas empresas para que las personas trabajadoras puedan adquirir bienes y/o servicios y que el pago respectivo se realice por medio de descuentos vía nómina (artículo 47).

**h. Uniformes.** La Comisión podrá dotar de la ropa de trabajo que requieran las personas trabajadoras para el desempeño de sus actividades, en función de las necesidades del servicio (artículo 48).

**i. Incentivos por puntualidad.** La Comisión otorgará a las personas trabajadoras de nivel de enlace y operativo, un estímulo mensual por puntualidad en efectivo, el cual se verá reflejado en el pago de la nómina, aplicando las deducciones de ley. El monto de dicho incentivo será fijado de conformidad a la disponibilidad presupuestal y estará sujeto a la aprobación del Consejo. Para que la persona trabajadora se haga acreedora a este incentivo deberá haber asistido puntualmente a sus labores durante un mes. En el caso de las incapacidades por enfermedad, estas se tomarán como días cumplidos en cuanto a puntualidad se refiere; debiendo laborar al menos diez días durante el mes (artículo 49).

**j. Prima vacacional.** Se pagarán a las personas trabajadoras de la Comisión cinco días de sueldo mensual bruto, sin deducción alguna, por cada uno de los dos períodos vacacionales, en su caso se pagará, de manera proporcional a la fecha

de ingreso de conformidad con lo establecido en estos Lineamientos. La prima vacacional se cubrirá en el mes de junio y en el mes de diciembre, tomando como base el sueldo bruto que se perciba al momento del pago. A la persona trabajadora que cause baja en la Comisión, se le cubrirá la parte proporcional de la prima vacacional a la fecha de su retiro (artículo 50).

- k. Quinquenios.** La Comisión otorgará a las personas trabajadoras como reconocimiento a su antigüedad de cotización ante el ISSSTE, el pago de quinquenios vía nómina (artículo 51).
- l. Fondo de ahorro de las personas.** La Comisión otorga a las personas trabajadoras el beneficio de un fondo de ahorro. El Fondo de Ahorro se constituirá mediante la participación voluntaria de las personas trabajadoras de la Comisión. En caso de optar por ella, la aportación de la persona trabajadora será del 10% o 13% de su sueldo base mensual y la Comisión aportará una cantidad igual, la cual estará sujeta a la disponibilidad presupuestal. Ambas aportaciones, más los intereses generados en el año, se entregan a las personas trabajadoras en el mes de diciembre de cada año (artículo 52).
- m. Servicio de comedor.** De acuerdo al artículo 19 de los Lineamientos, el personal contará con una hora de comida. La Comisión otorgará a las personas trabajadoras, un apoyo económico en especie consistente en hasta 20 servicios de alimentación mensual, canjeables en el comedor institucional, cuyo costo cubierto por la Comisión será hasta del 60% del costo total y el porcentaje restante por la persona trabajadora que haga efectivo este derecho, mediante el descuento vía nómina. La aportación de la Comisión estará sujeta a disponibilidad presupuestal y a la aprobación del Consejo. Para el personal que preste servicios en las Delegaciones de la Comisión, así como personal de fines de semana y días festivos, este apoyo podrá efectuarse en efectivo (artículo 53).
- n. Capacitación.** Cada año la Comisión llevará a cabo una consulta entre las Áreas a efecto de elaborar un Diagnóstico de Necesidades de Capacitación, del cual se desprenderá una Estrategia Anual de Capacitación para el personal administrativo (artículo 54). La participación del Personal en las actividades de capacitación se llevará a cabo preferentemente dentro del horario laboral. Para ello, las personas superiores jerárquicas deberán otorgar las facilidades necesarias para la

asistencia del personal a las actividades del programa, siempre que no se afecten las actividades institucionales (artículo 56).

- o. Facilidades para estudio (Apoyo para estudiar una licenciatura, especialidad, maestría, doctorado, etc.).** Se otorgará a las personas trabajadoras el apoyo para realizar actividades académicas de manera temporal, quienes estarán debidamente identificados por las personas titulares de las áreas de la Comisión. [...] La actividad académica no podrá exceder de ocho horas a la semana dentro de la jornada laboral (artículo 57).
- p. Despensa navideña.** La Comisión entregará a las personas trabajadoras vales de despensa navideña, a través de monedero electrónico (artículo 58).
- q. Aguinaldo.** La Comisión pagará a las personas trabajadoras por concepto de aguinaldo el equivalente a cuarenta días de sueldo bruto, sin deducción alguna, tomando como base el salario que perciba al momento del pago (artículo 59). Cuando la relación de trabajo concluya antes del pago de aguinaldo, la Comisión pagará a la persona trabajadora la parte proporcional que le corresponda. De igual manera, se cubrirá la parte proporcional al personal que hubiese ingresado durante el año que transcurre (artículo 60).
- r. Regalo de fin de año y reyes.** La Comisión entregará a las personas trabajadoras, en la primera quincena de diciembre, un regalo con motivo de fin de año, así como un regalo por el día de reyes por cada hijo o hija menor de 12 años a la fecha del pago de la prestación, estas se efectuarán en monedero electrónico. Los importes de dichos regalos serán determinados de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y a la autorización del Consejo (artículo 61).
- s. Reconocimiento “Carlos Monsiváis”.** Este reconocimiento se otorga anualmente a las personas trabajadoras de la Comisión que, desde su labor en equipo, contribuyan a la mejora de los procesos institucionales y/o se distingan por la calidad de los servicios que se brindan a las personas usuarias (artículo 62).
- t. Licencias ordinarias y extraordinarias para ausentarse del trabajo.** Este supuesto, sólo le corresponde al personal del Servicio Profesional y se encuentra contemplado en los artículos del 182 al 192 del Estatuto del Servicio en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos. Para el caso, este ordenamiento

define a la licencia como el periodo que se autoriza a las personas integrantes del Servicio para ausentarse temporalmente del cargo y puesto, conservando el derecho para su reingreso y antigüedad generada dentro del mismo. Cabe señalar que estos artículos fueron modificados en 2019, por lo que ahora su goce y ejercicio contemplan muchos más requisitos que los que se instauraron inicialmente.

**7. De los días de descanso.** Serán considerados como días de descanso obligatorio, los siguientes:

1º de enero, primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; el tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo; 1º de mayo; 16 de septiembre; el tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre; el 1º de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal; el 25 de diciembre, los que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral (artículo 63).

**8. De las vacaciones.** Las personas trabajadoras que tengan más de seis meses consecutivos de servicio tendrán derecho a disfrutar de dos períodos anuales de vacaciones, de 10 días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto. La persona titular de la Presidencia de la Comisión determinará y publicará anualmente los periodos vacacionales en los que preferentemente las personas trabajadoras de este Organismo podrán ejercer este derecho [...] La persona trabajadora de la Comisión que por necesidades del servicio no haga uso de sus vacaciones en los períodos establecidos, podrá disfrutarlas, previa autorización de la persona titular del área a la que se encuentre adscrita, sin que los periodos vacacionales puedan acumularse (artículo 64).

**9. De los procedimientos administrativos para la aplicación de sanciones.** Ninguna persona trabajadora podrá ser sancionada sin causa justificada y de conformidad a lo que establecen para tal efecto los Lineamientos, así como la normatividad aplicable en la materia. (artículo 67).

**10. De la terminación de la relación de trabajo.** La relación de trabajo con las personas trabajadoras que laboren para la Comisión podrá darse por terminada a juicio de ésta o a voluntad de aquellas, en términos de lo dispuesto en los presentes lineamientos, así como la normatividad aplicable en la materia. La Comisión otorgará un pago por concepto de finiquito a las personas trabajadoras de nivel directivo superior, medio superior,

personal de enlace y operativos, que dejen de prestar sus servicios en la misma, conforme a la ley en la materia (artículos 68, 69 y 70).

**11. Pagos por separación sin causa justificada.** Las personas trabajadoras de la Comisión, tendrán derecho a recibir el pago de una indemnización, en caso de ser separados de su trabajo sin justificación alguna, equivalente a tres meses de salario. Adicionalmente, las personas trabajadoras de estructura que tengan una antigüedad en el servicio en la Comisión de un año o más, recibirán una indemnización adicional equivalente a veinte días de salario por cada año cumplido de servicios prestados, considerando para el cálculo toda proporción de seis meses o más, como un año completo, en caso de ser separados de su trabajo sin justificación alguna. La o el servidor público que no tenga más de seis meses de antigüedad no será acreedor a esta indemnización (artículo 71).

### **3.1. Análisis de las condiciones laborales que viven en el mundo fáctico las personas que laboran en las Áreas de Garantía y Defensa de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.**

Una vez enlistadas en el apartado que antecede el universo entero de las condiciones laborales de las personas que trabajan al interior de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, ahora pasaremos a distinguir cuáles de ellas han sido transgredidas en el mundo fáctico, de conformidad con las teorías de Luigi Ferrajoli, Jürgen Habermas y demás citadas en el Capítulo 2 del presente documento.

Las condiciones laborales que citaremos a continuación, son aquellas que pudimos advertir que han sido transgredidas por las mismas autoridades de la multicitada Institución:

***Formas de ingresar a la Comisión de Derechos Humanos, permanencia y ascensos:*** Las vacantes de las Áreas de Garantía y Defensa, desde las visitadurías auxiliares de investigación, visitadurías adjuntas de apoyo de investigación o también denominadas jefaturas de departamento, hasta las visitadurías adjuntas de investigación, también nombradas Subdirecciones de Área, son concursadas por el multicitado Servicio Profesional en Derechos Humanos, a través de convocatorias públicas y cerradas. La creación de este ente le permite a cualquier persona postularse para pertenecer a la

plantilla laboral del *Ombudsperson* capitalino. Esta vía de ingreso proporciona a la persona postulante certeza jurídica, respecto de que su ingreso se encontrará en igualdad de condiciones ante cualquier otra persona, y lo único que será valorado son sus conocimientos en la materia y demás habilidades en evaluación. No obstante, en el mundo fáctico, a través de las entrevistas realizadas, hallamos que en el caso de los concursos cerrados, la imparcialidad no ha sido respetada íntegramente, el currículum vitae ha sido valorado en contra del aspirante, mientras que en otros no se le ha considerado; otro obstáculo ha sido el no tener una amistad con la persona titular del área ni su apoyo, lo cual ha dado como resultado que no puedan ingresar a las filas del Servicio Profesional, y en otras ocasiones, aquellas personas que ya se encontraban adscritas a dicho Servicio y deseaban ascender, por las mismas razones no han resultado ganadoras del puesto. Cabe señalar que lo anterior se acentúa dependiendo del nivel del puesto en disputa. De igual manera, el Servicio Profesional y sus concursos han sufrido modificaciones conforme las administraciones del *ombudsman* capitalino han ido cambiando; algunas lo han fortalecido al dotarlo de autonomía, mientras que otras han querido desdibujarlo.

En ese sentido, la administración de Nashieli Ramírez (de 2018 a 2021) realizó, en 2019, diversas modificaciones al Estatuto del Servicio Profesional, las cuales tuvieron un impacto negativo en las aspiraciones y crecimiento profesionales del personal adscrito a éste, al desincorporar las Direcciones de Área, es decir, que estos puestos dejaron de ser sometidos a concurso y se convirtieron en una plaza más de designación directa, ahora en poder de la Presidencia de la Comisión. Esta impronta en beneficio del personal, que se inició con la administración del *Ombudsperson* Emilio Álvarez Icaza (2000-2008), comenzó a desdibujarse con las modificaciones al Estatuto en 2019, así como la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y su Reglamento Interno.

Otro aspecto que obtuvimos de las entrevistas fue que, el pertenecer al Servicio Profesional no es garantía para que el personal adscrito a éste no sufra algún despido pues su pertenencia no es sinónimo de protección laboral, ni de inamovilidad en la Comisión.

**De los derechos de las personas trabajadoras.** De conformidad con el artículo que recoge los derechos de las personas trabajadoras, encontramos que, en la práctica, los siguientes son transgredidos:

- Recibir de sus superiores un trato digno: Hallamos casos de hostigamiento laboral o *mobbing*, así como acoso sexual.
- Ejercer sus funciones dentro del horario laboral que les sea establecido, debiendo atender las necesidades del servicio: La mayoría de los entrevistados indicaron haber tenido que trabajar más de las 40 horas semanales oficiales sin recibir, en ningún caso, algún pago extra.
- Tener acceso a las promociones y ascensos, en el caso del personal del Servicio Profesional: Este derecho es arbitrario; si se simpatiza con el titular del área se le apoya, en la administración actual las promociones fueron congeladas.
- A que se respete la antigüedad del personal de nivel directivo superior, nivel directivo medio superior, de enlace y operativo, que sea incorporado a la estructura de la Comisión: El respeto a la antigüedad de la persona trabajadora es un derecho que en todos los casos tendría que ser respetado, toda vez que el no hacerlo repercute en el goce y ejercicio de otros derechos como son las vacaciones.
- Participar en los cursos de capacitación que la Comisión establezca para mejorar su preparación y eficiencia: En la administración de 2018-2021, los programas de capacitación dejaron de tener la rigurosidad que les caracterizaba; la contratación de las personas profesionales y las academias e institutos encargadas de brindar las capacitaciones al personal de la Institución fueron deficientes y laxos; incluso se tiene documentado que a un amigo de la Presidenta de la administración citada, en septiembre de 2020, le fue concedida la impartición del curso "Construcción de paz y prevención de violencias", cuando un año antes había sido señalado por varias mujeres de haberlas acosado sexualmente.

- Recibir los útiles y las herramientas necesarias para el desempeño de su trabajo: En algunos casos, la no renovación de equipo tecnológico como los teléfonos, impresoras y computadoras ha llegado a convertirse en un lastre para la persona trabajadora que tiene que lidiar con una máquina lenta, sillas incómodas, iluminación deficiente e incluso alergias por una limpieza precaria de las alfombras donde se localizan los cubículos del personal, entre otros. Adicionalmente, la falta de contratación de personal ha repercutido en que la carga laboral se concentre en ciertas áreas, se disipe la calidad en el servicio y se genere un agotamiento en el propio personal.

**Jornada laboral:** Como ha quedado descrito en el numeral previo, la jornada laboral equivale al número de horas que se laboran semanalmente en su interior. De los testimonios obtenidos quedó evidenciado que la mayoría de las personas trabajadoras permanecen muchas horas más de las contempladas en el horario oficial, ante lo cual no reciben una remuneración adicional por ellas, ya que la normatividad que rige su actuación establece que su personal deberá cubrir el total de actividades relacionadas con su cargo y puesto, según las necesidades del servicio<sup>297</sup>.

Respecto a los retardos, que ocasionan que la persona sufra un descuento en su salario, resulta un tanto desproporcionado que se aplique esa reducción, ya que, por trabajar más horas de las marcadas en la jornada laboral oficial, no hay ningún pago extra. Por tanto, esta condición laboral también ha sido transgredida por las autoridades del *ombudsman*.

**Horario laboral oficial:** De las entrevistas sostenidas encontramos que el horario laboral nunca ha sido respetado para las autoridades a cargo de las Áreas de Garantía y Defensa. En este rubro se presentan dos situaciones: la primera, que muestra el retraso de los y las trabajadoras para salir exactamente a su hora de salida por la carga de

---

<sup>297</sup> Véase fracción II, del artículo 12 de los citados Lineamientos.

trabajo, y la segunda, aquellos casos en los que los y las jefas inmediatas solicitan algún trabajo, minutos antes de concluir la jornada laboral.

### **Prestaciones laborales, como lo son:**

- **Goce de periodos vacacionales:** Descubrimos que los días de vacaciones no son consensuados con las personas trabajadoras; en algunos casos se les han negado u obstaculizado para no gozarlas, en otras ocasiones las han perdido por una decisión discrecional del titular del área.
- **Disfrute de días económicos:** De igual manera encontramos, como en el caso de las vacaciones, una transgresión a esta figura creada en la gestión del doctor Luis Armando González Placencia, y como él mismo lo señaló en entrevista, se creó con la intención de que la persona trabajadora no tuviera que justificar su ausencia, y en su caso podía disponerse de cualquier día de la semana; no obstante, con la entrada en vigor de los nuevos Lineamientos Generales en enero de 2020, esta prestación que beneficiaba a las y los trabajadores se vio drásticamente modificada para hacerse efectiva únicamente de martes a jueves.
- **Derecho a recibir capacitación.** Como quedó señalado, en el caso de los derechos de las personas trabajadoras del *ombudsperson* capitalino, la importancia conferida a la mejora continua de la capacitación, ha variado de conformidad con los intereses de cada administración. La dedicación e impulso de este rubro comenzó con la creación del Servicio Profesional en Derechos Humanos durante la gestión del *Ombudsman* Álvarez Icaza, infortunadamente, en la administración actual su perfeccionamiento y atención ha quedado olvidada. Esto resulta ser un aspecto negativo tanto para las personas trabajadoras, como para los usuarios que acuden a solicitar orientación y ayuda a sus problemáticas.
- **Facilidades para estudio.** Como cada una de las condiciones laborales abordadas en este apartado, ésta se encuentra considerada dentro de la normatividad que rige la actuación de los y las servidoras públicas de la

multicitada Institución; sin embargo, advertimos que en el mundo fáctico existen obstáculos para que las personas trabajadoras puedan hacer válida esta prerrogativa; en la mayoría de las ocasiones, la misma carga de trabajo desalienta a las personas trabajadoras a iniciar algún estudio, ya que no hay nadie que atienda sus actividades mientras se encuentran estudiando, por lo que éstas se acumulan de una manera acelerada, además de los horarios, que son muy extensos o se enciman con las horas laborales; lo anterior, a pesar de que el referido Estatuto contempla ocho horas, dentro del horario laboral semanal, para atender este tipo de actividades.

- **Servicio médico.** Este rubro quedó lamentablemente afectado con la suspensión y cancelación, en 2019, del servicio de gastos médicos mayores al que tenían derecho todas las personas trabajadoras de la Comisión. Esta modificación se realizó con la finalidad de ser congruentes con las medidas de austeridad impuestas por el gobierno federal y la creación de las leyes relacionadas a nivel local, como la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México<sup>298</sup>, en cuyo artículo 111 quedó establecida la prohibición para todas las personas servidoras públicas, incluidas las adscritas a los organismos públicos autónomos, para la contratación de seguros privados de gastos médicos; sólo está permitida la contratación de seguros de gastos médicos y seguros de vida a aquellas cuya función esté relacionada con la Seguridad Ciudadana, Gestión de Riesgos y Servicios de Emergencia. No obstante, las propias autoridades de la Institución perdieron de vista las funciones y actividades que realiza su personal, sobre todo aquel que labora con víctimas que han visto vulnerados sus derechos humanos; el desgaste físico y emocional puede ser equivalente a los señalados en el apartado de excepción que el mismo precepto normativo establece. La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, como organismo

---

<sup>298</sup> Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 31 de diciembre de 2018.

constitucional autónomo, tenía que haber ejercido los mecanismos constitucionales pertinentes para hacer evidente que el contar con esta prestación no era un lujo sino un apoyo a la economía y salud de las personas trabajadoras.

- **Licencias ordinarias y extraordinarias para ausentarse del trabajo.** Este rubro también ha sido transgredido por las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos, pues a raíz de las entrevistas realizadas al personal, obtuvimos testimonios en los que se afirmó que al solicitar alguna de las variantes de las licencias señaladas supra, la persona titular del área se negó a dar su visto bueno para que la persona trabajadora pudiera ausentarse de su puesto, incluso cuando lo requería para estar con su bebé recién nacido. En otros casos, tampoco se otorgó la licencia y ante ello, la persona trabajadora decidió renunciar a su puesto. Dichas negativas atendieron a que no formaban parte de las amistades de la persona titular del área.
- **De los procedimientos administrativos para la aplicación de sanciones.** De igual manera localizamos testimonios en donde se señalaba que los procedimientos en los que se vieron involucrados, fueron utilizados únicamente para aparentar que estaban apegándose a la normatividad interna, pero, sin concluirlo, fueron despedidos. Esta acción ha sido utilizada con diversos propósitos, en algunos casos para causar un estrés psicológico a la persona y hacerle ver que su estabilidad en el empleo peligraba y así lograr que la persona trabajadora se “alineara”; en otros supuestos, ha servido para disimular que la finalidad real es rescindir el contrato laboral.
- **De la terminación de la relación de trabajo / Pagos por separación sin causa justificada.** En ese mismo hilo conductor, algunas de las personas entrevistadas manifestaron haber sufrido una terminación de la relación laboral sin causa válida justificada y, en consecuencia, no recibieron el pago por indemnización correspondiente.

Todas las anteriores, son las condiciones laborales contempladas en los Lineamientos Generales de Trabajo de las Personas Trabajadoras, mismas que han sido transgredidas por las autoridades del *ombudsperson* capitalino; no obstante, hay algunas otras que no están reconocidas en la normatividad pero que deberían ser reguladas para evitar decisiones discrecionales de la personal titular del área y que redundarían en pro de la comunidad laboral. Algunas de estas actividades son: Autorizaciones para ausentarse del trabajo cuando se tiene algún evento académico de las y los hijos y/o similares. / Autorizaciones para atender incidentes personales (académicos, familiares, médicos) inesperados, que no equivaldría al disfrute de días económicos, toda vez que éstos tienen un número limitado de días y bajo ciertas condiciones. / Estímulos y apoyos para realizar alguna actividad físico-deportiva. / Apoyo psicológico para cuidar su salud mental y recibir contención en crisis, motivada por el trámite de peticiones relacionadas con violaciones a derechos humanos graves, así como estrategias para sobrellevar las cargas de trabajo excesivas y que les generan algún daño psico-emocional por su intervención.

Probablemente existan personas que disientan con lo señalado en el acápite previo, sobre todo porque al comparar a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México con otras instituciones, ésta ofrece muy buenas prestaciones laborales, que se materializan en condiciones de trabajo que, en general, dignifican a la persona trabajadora; sin embargo, se pierde de vista que como paladín de la defensa, garantía y promoción de los derechos humanos siempre debe ir hacia adelante, en busca de la progresividad constante, de tal forma que el recortar o desaparecer condiciones laborales que propiciaban un mejor ambiente laboral y que devenían en una mejora de la salud mental, no deben verse como canonjías excesivas, ni como un lujo innecesario su constante perfeccionamiento.

### **3.2. La encuesta y la entrevista para indagar sobre la visión de los actores sociales involucrados en el fenómeno de estudio (*elaboración, desarrollo, aplicación y resultado*).**

A continuación, expondremos los resultados que obtuvimos de la aplicación de la encuesta como instrumento implementado como sondeo para localizar a las personas

que habían sufrido alguna transgresión a sus derechos, tal y como lo asentamos en el apartado de aspectos metodológicos.

### **3.2.1. Fase de aplicación de la encuesta como sondeo.**

En la primera fase de localización de la muestra a entrevistar, echamos mano de la encuesta, la cual se encuentra transcrita en el Anexo I ubicado al final de las conclusiones de este documento, misma que fungió como un sondeo para ubicar a aquellas personas que en una segunda fase podían proporcionarnos información sobre su experiencia como víctimas de hostigamiento laboral (*mobbing*) y *burnout*, además de obtener datos generales de cada uno de los participantes.

De su aplicación, y de forma general, obtuvimos la perspectiva de las personas trabajadoras sobre los siguientes rubros:

- ✓ Hostigamiento laboral y sexual
- ✓ Clima laboral interno
- ✓ Agresiones hacia su personal por parte de alguna persona usuaria
- ✓ Notificaciones en tiempo y forma por parte de Contraloría Interna
- ✓ Disfrute en la pertenencia como persona servidora pública de la Comisión
- ✓ Instalaciones del centro laboral
- ✓ Apoyo psicológico por la carga laboral y casos paradigmáticos de violaciones graves a derechos humanos
- ✓ Opinión sobre la actuación del Comité de Igualdad de Género
- ✓ Servicio brindado por el comedor institucional
- ✓ Descripción de la experiencia de laborar en la Comisión
- ✓ Goce de vacaciones
- ✓ Goce de días económicos

- ✓ Respeto a su dignidad
- ✓ Socialización de la información institucional
- ✓ Libertad de expresión
- ✓ Actos de discriminación
- ✓ Horario laboral compatible con los horarios de sus hijos e hijas.

Al respecto, la mayoría de las personas entrevistadas manifestaron no haber sufrido alguna agresión por parte de una persona peticionaria, las instalaciones de la Comisión las consideran adecuadas aunque el mobiliario tendría que actualizarse. En su mayoría manifestaron que sí han necesitado apoyo psicológico en virtud de la labor que brindan, pero en ninguna situación la Institución se los ha brindado, tuvieron que gestionarlo externamente, apoyo que les benefició considerablemente en la continuación de sus actividades al interior. La mayoría indicó no haber solicitado la intervención del Comité de Igualdad de Género debido a su reciente incorporación al sistema normativo de la Comisión, aunque su relación con sus pares no siempre es buena. Respecto a su experiencia laboral en la Institución, la mayoría estuvo de acuerdo en cambiar de empleo si lograra encontrar otro, además de tener el anhelo de encontrar próximamente una mejor oportunidad; respecto al clima laboral, todas indicaron que carecía de paz y armonía, que no se vivía con esas cualidades, y en lo concerniente a su permanencia en la Institución, la mayoría afirmó que era por necesidad, algunos otros por gusto o por desarrollo personal y profesional.

Las prestaciones laborales, como los días económicos, en su mayoría los han utilizado cuando los han solicitado, aunque nunca son suficientes para atender sus actividades personales. Poco menos de la mitad indicó que el periodo vacacional no ha podido gozarlo cuando lo ha solicitado o necesitado. En algunos casos se manifestó haber sentido discriminación al expresar sus ideas, en menor medida por su apariencia y por pertenecer a algún grupo de atención prioritaria. Respecto a la socialización de la información al interior de la Institución, por parte de las personas titulares, todas manifestaron que nunca se comunicaba, ni había transparencia en la toma de decisiones,

además de no sentirse en libertad de comentar con su superior o superiora, sus ideas, inquietudes o inconformidades. La mayoría coincidió en declarar que la institución ha podido hacer los ajustes necesarios en sus instalaciones para las personas con discapacidad, aunque hay áreas que deben ser mejoradas.

Respecto a la compatibilidad entre los horarios de trabajo y las actividades personales, para atender actividades de su descendencia, indicaron que no existía tal armonización; en algunos casos los varones dijeron no haber gozado de algún descanso al nacer su hijo o hija, ya que la licencia de paternidad es de creación reciente.

La comida que se ofrece en el comedor institucional es considerada como de mala calidad e insuficiente, aunque el tener esta prestación, y a pesar de todo, fue gratamente reconocida. El horario de una hora para tomar sus alimentos, para la mayoría es suficiente.

En cuanto a las experiencias relacionadas con hostigamiento laboral obtuvimos lo siguiente: De 25 personas entre quienes se realizó el sondeo, detectamos a 13 personas que manifestaron haber sufrido alguna experiencia relacionada con hostigamiento laboral. De éstas, 8 fueron mujeres y 5 hombres; de este grupo de 13, solamente 4 manifestaron tener hijos.

Los cargos que desempeñaron estas personas fueron desde visitadurías adjuntas auxiliares de investigación, visitadurías adjuntas de apoyo y visitadurías adjuntas de investigación, así como de dirección de área.

Cuatro de ellas trabajaron desde el periodo de Luis de la Barreda, 12 en la administración de Álvarez Icaza, 15 durante la gestión de Luis González Placencia y 21 durante la cuarta administración, a cargo de Perla Gómez Gallardo.

Respecto a su profesionalización se encontró lo siguiente: 4 manifestaron tener licenciatura, 5 contaban con licenciatura y maestría, 3 con licenciatura y especialidad y una persona había cursado una carrera técnica. Las áreas donde han prestado sus servicios en la Institución son:

- Dirección General de Quejas y Orientación, ahora de Atención Integral

- Dirección Ejecutiva de Seguimiento
- Primera Visitaduría General
- Segunda Visitaduría General
- Tercera Visitaduría General
- Cuarta Visitaduría General
- Quinta Visitaduría
- Dirección General de Administración
- Dirección de Atención Psicosocial

El tiempo que han permanecido en la Institución ha sido de: Dos años, dos años y medio, cuatro años, ocho años, nueve años, nueve años y medio, trece años, quince años (dos personas), dieciséis años, dieciocho y hasta veinticinco años, lo cual da como promedio: once y medio años de permanencia en la Institución.

El sondeo anterior nos permitió identificar a aquellas personas que serían candidatas a ser entrevistadas por haber contestado, en el primer filtro, que sí habían sido víctimas de hostigamiento laboral. Una vez detectadas las y los empleados víctimas de la conducta mencionada, pasamos a la segunda fase, en la que desarrollamos la técnica de entrevista en profundidad con una batería de seis preguntas, instrumento que fue también desarrollado con base en la sistematización de los derechos señalados en el apartado 'aspectos metodológicos' del presente texto.

Cabe señalar que, debido a que llegamos al grado de saturación de la muestra, decidimos detener la aplicación del instrumento destinado al sondeo de casos relacionados con transgresiones a los derechos humanos de la comunidad laboral del *ombudsperson* de la capital. Aunado a que, por la misma temática, el contenido del instrumento señalado y el de la entrevista, destinados a obtener aquellos casos en los que las mismas autoridades han cometido transgresiones a los derechos humanos de su personal, fue que la obtención de la muestra se volvió sumamente riesgosa, tanto para

la entrevistadora como para la persona entrevistada. Es decir, se convirtió en un constante peligro para la estabilidad en el empleo de las personas involucradas

### **3.2.2. Problemáticas presentadas durante su implementación.**

Las problemáticas a las que nos enfrentamos para aplicar la encuesta como sondeo fueron varias, inicialmente tuvimos que hacer algunas modificaciones a los reactivos y a la forma en la que estaban redactadas las preguntas, ya que su lectura causaba dudas a las y los lectores. En algunos casos, por haberse presentado en papel, la letra no era lo suficientemente clara y nítida, por tanto su lectura se dificultó. Otro aspecto que detectamos en contra fueron las posibles respuestas, al tener más de dos, las personas tuvieron problema para elegir aquella que se ajustaba mejor a su sentir, por lo que el esclarecimiento por parte de la persona entrevistadora, fue de gran ayuda para dilucidar las dudas de las personas entrevistadas.

Asimismo, al ser demasiados reactivos, su desahogo fue prolongado y tedioso para algunas personas, situación que se repitió en el análisis de la información.

### **3.2.3. Entrevistas aplicadas a quienes se han desempeñado como Ombudsman en la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y la información obtenida.**

Para poder tener un mejor contexto y entendimiento sobre las circunstancias predominantes durante el desarrollo y evolución de la Comisión, nos dimos a la tarea de entrevistarnos con las cuatro personas que han sido titulares de este organismo público autónomo, desde su nacimiento en 1993, hasta la administración de Perla Gómez Gallardo, finalizada en 2017. Como ha quedado señalado en el apartado concerniente a las “administraciones”, el primer *Ombudsman* capitalino que detentó la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos fue el Doctor Luis de la Barreda Solórzano, seguido por el Doctor Emilio Álvarez Icaza, el Doctor Luis González Placencia, la Doctora Perla Gómez Gallardo y la actual presidenta, Nashieli Ramírez Hernández, hasta 2021 (de no reelegirse).

Los testimonios recabados permitieron comprender el porqué de las medidas y disposiciones que fueron impulsadas e implementadas desde su creación, hasta 2019,

año en el que se abrogó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993 y sus reformas subsecuentes, para expedir su nueva normativa, la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, publicada el 12 de julio de 2019 y su Reglamento Interno el 23 de octubre de 2019, con vigor al día siguiente de su publicación.

Estos cuatro testimonios, que a continuación exponemos, dan cuenta de la visión que permeaba sobre la materia de derechos humanos en cada una sus administraciones y que impactaron en las condiciones laborales de las y los trabajadores.

### ***Administración 1993-2001 (Dr. Luis de la Barreda Solórzano)***

➤ Como ya lo expusimos al inicio, en el rubro de aspectos metodológicos, a través de una batería de 25 preguntas abiertas, se pudo obtener información valiosa para conocer cuál fue la evolución de la Comisión de la Ciudad de México, así como el contexto en el que se desarrolló en cada época, cuál era la visión de las y los presidentes de la Institución sobre los casos de los que tuvieron conocimiento y que tenían que ver con actos de hostigamiento laboral, también conocido como *mobbing*, hostigamiento sexual, así como las acciones para lidiar contra el síndrome de *burnout*.

A continuación, retomamos las respuestas que consideramos permiten ilustrar la evolución en las condiciones que hasta 2019 prevalecían al interior de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Del testimonio del Doctor Luis de la Barreda Solórzano<sup>299</sup> podemos advertir que después de ocho años de gestión, y al ser el primer modelo con estas características, preocupado por visualizar y garantizar el respeto de los derechos humanos, el piso mínimo que fue construyendo para los y las empleadas de la Comisión, fue consolidándose paulatinamente. En sus propias palabras, se describe como el fundador de la Institución e impulsor de su autonomía; el número de integrantes con los que

---

<sup>299</sup> Esta entrevista fue realizada el 15 de noviembre de 2018 en las instalaciones del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH), en la oficina del Dr. Luis de la Barreda Solórzano (sita en calle Pino 88, Coyoacán, Ciudad de México), con una duración aproximada de 47 minutos.

empezó su actividad en 1993 era menor a 30, para terminar su gestión con aproximadamente 300 personas. Aunado a ello, percibió ampliamente la importancia de que sus colaboradores tuvieran un sueldo digno que les permitiera dedicarse exclusivamente a su labor como defensores de derechos humanos, y secundara con la autonomía característica de la Institución. Durante su gestión no había reloj para registrar el inicio de la jornada laboral, él definió su gestión como aquella en la que permeaba la confianza y compañerismo dentro de la Institución. A pesar de la complejidad de los casos que se tramitaban, nunca consideró oportuno habilitar alguna área que brindara apoyo psicológico al personal.

Respecto a los horarios de trabajo, es de resaltar que a pesar de no contar con un mecanismo o instrumento que registrara la entrada y salida de los y las trabajadoras, la permanencia en la Institución no era desmedida pues, a su parecer, se trataba de respetar, en la medida de lo posible, el horario de ocho horas; sin embargo, no se podían retirar si había alguna problemática urgente que atender. Dada la naturaleza de la Institución, desde su inicio existió una guardia en el área de Quejas y Orientación, ahora Dirección de Quejas y Atención Integral, sin embargo, el *ombudsperson* señaló que no hubo necesidad de implementar una guardia adicional para alguna otra área.

En el caso del presidente de la Comisión, el tiempo que permanecía en la Comisión no excedía de las nueve horas y media.

En cuanto a haber deseado implementar alguna acción, medida o tarea adicional, refirió que todo lo que quiso fue implementado, y no detectó alguna área de oportunidad en la que hubieran tenido que desarrollar alguna acción extra, ya que estaban al día en capacitación.

Con relación al desarrollo profesional del personal durante su gestión, su apoyo consistía en otorgar las autorizaciones correspondientes para que acudieran a diplomados, además de las conferencias, pláticas sobre temas de derechos humanos, científicos y culturales, que se daban al interior del organismo.

Respecto al goce de prestaciones adicionales, comentó que tenían todo, excepto guarderías y comedor. Se rentaba el edificio de Avenida Chapultepec y no se disponía

de presupuesto para algo más. Al inicio de su gestión rentaron un departamento ubicado en la esquina de Amores y Ángel Urraza; la plantilla se componía de unas 25 personas, contaban con un solo baño *unisex* y un teléfono para todos.

Dentro de las acciones realizadas para garantizar la adecuada defensa de las personas peticionarias que acudían a solicitar el apoyo de la Comisión, él dio instrucciones terminantes para que no se hiciera esperar a ninguna persona, ni un solo minuto. La gran mayoría de los asuntos se trataban de concluir en menos de un mes. Indicó también que el 30 de septiembre de 2001 terminó su gestión, y que los únicos expedientes que dejaron en trámite fueron los de ese mismo mes. Recordó que, en promedio, recibían 600 quejas al mes.

De las manifestaciones que hizo, resalta el que indicara que procuraba atender a las y los peticionarios al día siguiente de su petición, pero si era urgente los recibía el mismo día, y no eran atendidos por nadie más que por él, personalmente: *“había personas que sólo querían desahogarse. Uno tiene la obligación de escucharlos, no es una concesión graciosa”*; muy probablemente esta acción era factible dada la carga de trabajo que en esos días manejaba la Institución.

Dese su óptica, uno de los puntos de mayor interés fue el presupuesto; consideró relevante incrementar el salario del personal y no recibir expedientes provenientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para no empezar con rezago; la Comisión de la Ciudad de México empezó sus funciones con el expediente número uno:

*“Las dos primeras batallas, eso no me lo está preguntando pero se lo quiero contar, fue por un buen presupuesto; nos querían dar un presupuesto raquítico. En ese tiempo Manuel Camacho era el jefe de gobierno, y le dije que requería tal presupuesto, quiero que mis visitadores adjuntos ganen bien, y él me dijo que sus defensores de oficio no ganaban eso, y le dije: con razón trabajan tan mal; tienen que cumplir una jornada de ocho horas y luego trabajar de meseros o de taxistas, en fin, yo quiero que mis visitadores adjuntos ganen bien para que no se tengan que dedicar a otras cosas, para que no estén angustiados de que no les alcance el dinero. Tuve que llevar el asunto a la Cámara de Diputados.*

*La segunda gran lucha [...] empezar con el expediente número uno, esa era una condición necesaria para no rezagarnos, porque eran como 200 expedientes que nos quería pasar. Eso no estaba previsto en ningún artículo transitorio de nuestra ley; finalmente me salí con la mía y empezamos con el asunto número uno. La consigna fue no rezagarnos nunca”.*

La importancia de que la Comisión no contara con demasiados formalismos, más que los esenciales para la tramitación de las quejas, ayudó a la resolución expedita de las mismas:

*“Yo siempre entendí que el Ombudsman no tenía por qué incurrir en formalismos a los que están obligados las instancias judiciales; muchos asuntos los resolví por teléfono”.*

Para la correcta atención de los expedientes solicitó la aprobación de la entonces Asamblea de Representantes para incrementar el número de plazas, tenía presente que el número de visitadores contratados tenía que ir acorde con el número de quejas recibidas, razón principal por la que al término de su gestión cubrió el número de plazas totales que le fueron asignadas, 300. El hecho de que actualmente haya rezago en la Comisión provoca que “el Ombudsman quede desnaturalizado”.

Dentro de las acciones que implementó para proporcionar un servicio ágil en la resolución de los expedientes de queja citó las gestiones inmediatas, llamadas telefónicas, sin tantos oficios. Él mismo llegó a realizar llamadas directamente con la autoridad.

Para el ex titular de la Comisión, una correcta defensa de los derechos humanos se traduce de la siguiente manera:

*“Con una investigación muy sólida, muy seria, recabando las pruebas idóneas para demostrar la violación a derechos humanos, o bien, demostrando que no hubo violación, actuando con toda diligencia para concluir el asunto en un tiempo breve y fundamentando, argumentando muy bien la solicitud de conciliación o la recomendación. Siendo muy objetivo siempre, nunca estar sujeto a esa servidumbre que impone la ideología”.*

En cuanto a los horarios de trabajo manifestó que:

*“Quien tenga vocación por los derechos humanos debe estar dispuesto a estarse más tiempo de lo que marque el horario de trabajo formal. En la OIT se defiende que la jornada de trabajo no debe durar más de 8 horas y los que trabajan ahí trabajan más de 8 horas. No comprendería, o estaría de acuerdo que un visitador adjunto tuviera un asunto pendiente y diga ya dieron las 20:00 horas, me voy, como el burócrata que baja la ventanilla y aunque tenga “cola” se va. Muy pocas veces alguien se tuvo que quedar más de su hora de trabajo. Estábamos muy bien organizados y no había rezago. Yo salía a comer a las 14:30; a las 15:30 horas ya estaba de regreso, a las 19:00 horas yo ya había concluido todo, y sacaba un libro de poesía o una novela, para estarme un rato más por si salía algo; fue rarísimo que yo llegara tarde a mi casa. Y los compañeros en general también. El periodo razonable para comer bien, media hora, caminar, darle una vuelta a la manzana, unos 45 minutos. Nunca les dije cuánto tiempo debían de tomarse”.*

El horario en que él permanecía en la institución fue de nueve horas y media, de las 9:00 a las 14:30 horas, y de las 16:00 a las 20:00 horas. No se registraba la hora de entrada. Debido a que a él le tocó formar la Comisión; pudo darse el lujo de escoger a cada uno de sus colaboradores, gracias a que había sido profesor de Derecho penal, así que eligió a sus alumnos, aquellos que fueran los más idealistas: *“yo pensaba si a mí, a esa edad, me hubieran ofrecido estar en una comisión de derechos humanos, la oportunidad de ser héroes sin despanzurrarse, qué maravilla.”*

Respecto a los principales retos a los que se enfrentó como *Ombudsperson*, manifestó la importancia de que las recomendaciones no sólo deben ser aceptadas, sino también cumplidas. A su parecer, *“la mayoría de los casos deberían solucionarse por la vía conciliatoria, toda vez que la Recomendación sólo es para tres hipótesis: violaciones graves a derechos humanos; cuando falla la vía conciliatoria o bien, cuando el caso es tan importante que uno quiere hacerle la mayor difusión posible. Contaba también que la Comisión era novedosa, era el “juguete nuevo” de la sociedad capitalina”.*

Respecto a situaciones consideradas como hostigamiento laboral y/o sexual refirió lo siguiente:

*“Sólo tuve conocimiento de un caso, de un empleado administrativo que saludaba a las compañeras de una manera que las incomodaba, había varias compañeras que se sentían ofendidas por la manera en que lo hacía, así que fueron a decírselo, yo lo mandé llamar y antes de venir a platicar conmigo decidió renunciar”.*

Por lo que hace al ambiente laboral y al intercambio de opiniones dentro de su gestión y la comunicación que tenía con su personal lo recordó como de *“gran camaradería, de gran entusiasmo por lo que estaban haciendo”.*

Dentro de los apartados a los que destinó mayores recursos, señaló a las Visitadurías Generales; los salarios de las y los abogados eran superiores a los de la defensoría pública. Asimismo, y en torno a los derechos laborales que incrementó, recordó que: *“siempre que alguien tenía alguna necesidad familiar, de cualquier tipo, tenía todas las facilidades para salir. En cuanto a los derechos relacionados con salud en el trabajo no hubo ningún programa enfocado a eso, porque eran otros tiempos”.*

#### ***Reflexiones sobre la entrevista al Dr. Luis de la Barreda:***

El periodo en el que De la Barreda fungió como presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, por dicho de él, parece ser una etapa tranquila, de cooperación, organización y comunicación entre las personas que conformaron inicialmente la Institución, y también de mucho respeto por parte de las autoridades hacia la figura de dicho organismo.

La respuesta que dio referente a que iban al día con el trámite de las quejas, que hacían todo para que fueran atendidas en un mes, y cuando alguna persona peticionaria solicitaba platicar con él, era atendido por él mismo y a la mayor brevedad, es sorprendente; así como aquella que relata en relación al horario de trabajo, que no había reloj que registrara la hora de entrada ni de salida y que reinaba un buen ambiente de trabajo. No obstante, también se visualiza la costumbre que al día de hoy aún persiste en la Comisión, en el sentido de que a pesar de contar con horarios diferenciados, mucho más personal y guardias específicas para atender urgencias, es muy mal visto que la persona trabajadora se retire de la oficina si el caso aún no ha sido resuelto, lo cual obliga a tener que permanecer muchas horas más allá de su jornada laboral oficial. En lo

general, estas urgencias no se dan todos los días, pero cuando se presentan se intenta atenderlas de inmediato, aunque lo inmediato conlleve muchas más horas.

### ***Administración 2001-2009 (Dr. Emilio Álvarez Icaza)***

El segundo *Ombudsman* al frente de la Comisión de Derechos Humanos fue el Doctor Emilio Álvarez Icaza<sup>300</sup> quien, desde su visión, fortaleció la profesionalización del personal, creó el Servicio Profesional de Derechos Humanos, junto con su Estatuto, modelo de ingreso, permanencia (formación permanente) y retiro del Servicio; durante su gestión se logró modificar la ley de la Comisión para convertirla en un organismo autónomo. Del mismo modo, estableció convenios con universidades dentro y fuera de México, dentro de los que destacan los suscritos con la *American University*, la Universidad del Valle de México y la Universidad del Claustro de Sor Juana (Estudios de paz) para aquellas colegas que aún no concluían su licenciatura; participó en el diseño de la Maestría de Derechos humanos de la Universidad FLACSO, estudios en la Universidad Autónoma de Chiapas; por otra parte, su administración realizó una serie de convenios en que las organizaciones pedían financiamiento a entidades como la Unión Europea, aunado a ello, contribuyó a la creación de la red de organismo públicos autónomos, siendo uno de los ejes la profesionalización.

Recordó la implementación de muchos cambios al inicio de su gestión, resistencias e inercias por parte del personal que debía ponerlos en práctica, ya que los y las abogadas estaban acostumbradas a trabajar con secretarias, lo cual se modificó para que el mismo personal realizara las actividades administrativas; de igual manera la capacitación y actualización digital del personal costó trabajo; se compraron computadoras y se implementaron servicios tecnológicos y conminó al personal médico para que aplicara el Protocolo de Estambul en las investigaciones de queja.

---

<sup>300</sup> Entrevista realizada el 7 de marzo de 2019, en las instalaciones del Senado de la República, con una duración de 97 minutos.

Se refirió a su administración como disruptiva respecto a la época y a la de su antecesor, ya que derivado de su formación académica (sociólogo) y al haber trabajado en una asociación civil, tenía dominio de herramientas digitales que no eran usadas en esa época; veía a la Comisión como una defensoría del pueblo y no como una sola persona, el *Ombudsman*. Su labor sustancial fue resignificar el papel del personal, no sólo del encargado de las investigaciones de violaciones a derechos humanos sino también del administrativo.

El ex *Ombudsman* describió uno de los hallazgos que contribuyeron a la creación de incentivos económicos para el personal; algo que empezó como una conducta reprobable por parte de algunas personas del área administrativa, lo transformó en un estímulo económico que paulatinamente fue marcando la diferencia con otras instituciones de gobierno. A continuación transcribimos el extracto correspondiente:

*“Por ejemplo, cuando pusimos el sistema informático para que no hubiera síntesis, noticias, resulta que me di cuenta de la manera menos inesperada de lo que llamamos corrupción hormiga, los titulares leían la prensa, yo les decía, hagan una síntesis de cinco páginas, porque había una que llamaban eufemísticamente “síntesis” porque era un total de 150 páginas que si lees eso, a la 1pm empiezas a hacer algo, no, no, no, cinco páginas, bueno vamos a hacerlo digital. Nos tardamos como 10 meses implementando ese sistema para digitalizar la Síntesis. Cuando por fin salió, me empiezan a decir los titulares que hay que regresar a las fotocopias que cuesta mucho trabajo, no la puedo imprimir, mucha resistencia.*

*Así que le dije al Director General de Administración: sigue el hilo, para saber qué está pasando, y se encontró que en algunas oficinas estaba desconectada la impresora, estaban cambiados los cables, hasta que un día me dijo: ya sé por qué, ¿para qué sirve el periódico viejo?, para venderlo, ¿cuál es más caro, el periódico o el papel bond?, evidentemente el papel bond, ¡imagínate si es un millón y medio de hojas, resulta que había una secretaria que vendía la Síntesis!, un chofer, personal de limpieza que también lo revendían, así que cuando tú juntabas diez Síntesis tenías muchísimo papel bond, así que cuando dejamos de imprimirla esa gente dejó de tener ese ingreso, esa gente es la que nos cambiaba los cables, la que le decía al jefe que no se podía, así que cuando los visitantes querían tener la información no podían, por ahí iniciábamos quejas de oficio, así que le dije al Director de Administración:*

*¿cuánto gana un chofer?, sacamos la cuenta y así fue que surgió el incentivo por llegar temprano y también hicimos otro de puntualidad y de desempeño, que al obtener una buena evaluación, obtenías un incentivo.*

Otros ejemplos que llevaron a instaurar nuevas prácticas a favor de la Comisión y, por ende, de las personas que laboraron durante su administración, y que actualmente siguen en activo, ya que dichos cambios han subsistido hasta nuestros días o inspiraron la creación de prácticas laborales favorables con base en aquellas, como fue la instauración de cuatro Unidades Desconcentradas<sup>301</sup>, compra de aproximadamente 300 computadoras porque se carecía de ellas, incremento del personal de 340 a 520 aproximadamente, implementación de un sistema de prestaciones hacia el personal, entre otras. Aunado a ello, se logró hacer conciencia en las personas trabajadoras para que cuidaran los recursos de la Institución, como el papel bond, que solía gastarse en fotocopias innecesarias; llamadas telefónicas; ahorro de gasolina; cuidado del parque vehicular, etc. En este último supuesto, los vehículos que debían venderse para actualizar la flota, fueron ofrecidos en primer lugar al propio personal, situación que contribuyó a que las personas trabajadoras aprendieran a cuidar el propio material de trabajo, como se advierte en la siguiente transcripción:

*“Con los autos fue exactamente igual, no los cuidaban, no les importaban los autos, así que le dimos a cada chofer un coche. La clave del cambio fue, ¿qué pasa cuando los coches se acaban?, los compra un flotillero, entonces vamos a hacer un cambio, que la primera opción sea para los trabajadores de la Comisión, así que el mejor incentivo fue que ellos se podían quedar con el coche.*

*Fue buscar cómo dialogar con esa cultura institucional. Al final, como los trabajadores sabían que se iban a quedar con los coches, como sabían que su bono de fin de año dependía del ahorro de las fotocopias, del monto del cobro de teléfono y de cuánta gasolina ahorran, aprendieron a cuidar los recursos.*

---

<sup>301</sup> En la actualidad (2021), las Unidades Desconcentradas fueron sustituidas por delegaciones, las cuales tenían el propósito de abarcar cada una de las 16 Alcaldías de la Ciudad de México, para el 2020, se habían instaurado 14 delegaciones.

Con relación a la creación de un área que brindara apoyo psicológico al personal de la Comisión manifestó que le hubiera gustado impulsar algún programa o área que brindara ese tipo de soporte al personal, pero nunca se institucionalizó, fue una de las líneas de acción que no se implementó. Se dio cuenta que debido a la carga de trabajo excesiva había personal que ya padecía el llamado síndrome de *burnout*, motivo por el cual implementaron guardias divididas en tres turnos: diurno, nocturno y el de fines de semana, además de separar la vía de entrada de las quejas, un área exclusiva para atención telefónica y otra para recepción de quejas presenciales, como se desprende del siguiente fragmento:

*Intentamos hacer varios trabajos de acompañamiento terapéutico, de hecho apuntamos un par de dinámicas semestrales, para acompañar psicológicamente al personal de Quejas, que es el primer contacto, yo llegué a la Comisión recibiendo 40 mil casos al año, con 8 mil quejas; pero el gran volumen no eran quejas, sino orientaciones jurídicas, así que el personal ya tenía lo que le llaman burnout desde entonces. Una de las cosas para tratar de atender lo del burnout fue hacer guardias; hicimos tres equipos: un equipo diurno, un nocturno y otro para fines de semana; antes las guardias las hacía el personal ordinario porque la ley obliga estar los 365 días las 24 horas.*

Otro aspecto que destacó fue que se logró crear un ambiente laboral en el que la gente estuviera bien; en su gestión realizaron ajustes administrativos, como la disminución de la jornada laboral, en un inicio se tenía un horario de 9:00 a 21:00 horas, con tres horas de comida, decidió reducir a una hora el tiempo para tomar alimentos, ya que el tener un horario tan extenso impactaba en la calidad de vida de las personas e incluso en la vida familiar de éstas, al pasar muchas más horas en la Institución que en su entorno privado; los matrimonios terminaban divorciándose y se convivía mucho más tiempo con los y las compañeras de trabajo, lo que resultaba en una dinámica laboral que *hacía pedazos la vida personal*. Así fue que separó los horarios e instauró guardias exclusivamente para el área de la dirección de Quejas. Todo el personal administrativo trabajaba de 9:00 a 18:00 horas, con una hora de comida, mientras que el personal de mandos superiores se quedaba más tarde. Él, por su parte, era el primero en llegar y el último en irse, llegaba a las 7:00 y se retiraba a las 23:00 horas o más tarde, le quedaba

claro que tenía el sueldo más alto; las palabras convencen, los ejemplos arrasan. Tuvo que hacer acuerdos con su familia para que comieran con él, en la oficina, por lo menos dos días a la semana, con sus suegros y otros días con su madre y padre; los fines de semana comía con su familia, así que el promedio de comidas en compañía de su familia era en promedio de cuatro días a la semana. Aceptó que era un problema decirle a la gente que limitara sus horarios cuando él era *workaholic*, pero era el titular, así que lo más importante para él era predicar con el ejemplo.

Se hicieron convenios con los restaurantes adyacentes, a través de lo cual la Institución pagaba la mitad de la comida y la otra mitad la persona trabajadora. Una vez que se contó con las oficinas propias en la sede principal de Avenida Universidad 1449, se destinó un área específica para el comedor institucional, se contrató a un chef para que ya no hubiera necesidad de salir a restaurantes, y así comía en la Comisión. Del mismo modo, gestionó la creación de la licencia de paternidad, el premio Ponciano Arriaga, un reconocimiento a las personas trabajadoras que realizaban alguna acción positiva fuera de sus actividades oficialmente asignadas, una acción extraordinaria que contribuyera al impulso de los derechos humanos, quienes lo ganaban recibían un estímulo económico que era entregado en la fiesta de fin de año. Este premio tuvo su origen durante un desalojo en Xochimilco, cuando un chofer regañó a unos policías que se metieron a robar; el policía que recibió la reprimenda siguió caminando sin voltear porque lo estaban grabando, mientras que salían de su chaleco papas, refrescos y más cosas que había sustraído. Ese chofer había hecho *algo más extraordinario que solamente ser chofer, y eso tenía que ser reconocido*.

Otro de sus aprendizajes fue la creación de la fiesta que hasta 2018, se realizaba a mitad de año, y era conocida como “fiesta de la fraternidad”. Al inicio, se implementó un festejo para el Día de las Madres, y después, para el Día de los Padres; era lo más arquetípico, pero comenzaron los reclamos de las personas que no estaban en ninguno de esos dos supuestos, así que optaron por hacer una sola fiesta, en el mes de julio, para celebrar la maternidad, la paternidad y la fraternidad. Así, se *generaba una dinámica de comunidad muy bonita, posteriormente se hizo una fiesta de fin de año, que no existía, la cual tuvo una finalidad muy importante para estimular y reconocer al personal, para que*

éste “*se pusiera la camiseta*”. Otra forma de incluir al personal fue invitarlo a los informes que rendía cada año ante la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Dentro las acciones que realizó para garantizar la adecuada defensa de las personas peticionarias que acudían a solicitar el apoyo de la Comisión, fue cambiar el concepto de ‘quejoso’ a persona peticionaria y se introdujo el concepto de víctima. En el mismo sentido, empezaron a documentar las tres dimensiones de la queja: qué personas, qué derechos, qué autoridades; y con la inclusión de la perspectiva de género, también se dieron a la tarea de ubicar cuántas mujeres, cuántos hombres, cuántos defensores de derechos humanos, cuántos indígenas, cuántos periodistas. Elaboraron un catálogo de violaciones a derechos humanos, además de cambiar el perfil del personal que atendía a las personas usuarias en un primer contacto; se especializó a la Unidad de Atención de Quejas para que brindaran orientación a personas con discapacidad intelectual; igualmente, homologaron los criterios de atención de las quejas, para lo cual se instituyó un colegio de visitadores; se crearon dos visitadurías: la Tercera y la Cuarta, ya que sólo existían la Primera y la Segunda; cambió el modelo de seguimiento y se hizo una Dirección Ejecutiva de Seguimiento que se encargaba de dar atención al curso de las recomendaciones y a los procesos penales y administrativos en contra de servidores públicos.

Para el ex *ombudsperson* una adecuada defensa de los derechos humanos, a través de la Comisión, es algo más que lo jurídico; la defensa tiene que ver con un proceso holístico donde el Estado asuma un trabajo de real y debida promoción, protección y garantía de los derechos humanos, por ello también ampliaron el objeto de la Institución, al incluir la labor educativa.

Dentro de las acciones que le hubiera gustado implementar, pero no le dio tiempo, se encuentran: el tema de atención psicológica para el personal, un sistema de geolocalización de quejas para hacer un análisis estructural y no individual, la construcción de un tercer edificio para tener más espacio de estacionamiento, áreas específicas para la casa del árbol y una biblioteca, así como un centro de atención a víctimas. Limitaciones de carácter presupuestal, le impidieron hacerlo; por lo demás, superó sus expectativas: el cambio de sede, las nuevas visitadurías, las nuevas áreas,

las unidades desconcentradas, el servicio profesional; así, la Comisión de Derechos Humanos se convirtió en un referente. De igual manera reconoció como área de oportunidad que los estándares internacionales se usaban poco, y que no se daba la importancia que ameritaba al conocimiento de modelos internacionales como el del *Ombudsman* en Suecia y otros países de América Latina que, al estudiarlos, podrían haber ayudado en la generación de nuevas prácticas favorables para la conducción de la Institución.

En cuanto los principales retos a los que se enfrentó como *ombudsperson*, destacó el terreno que ganó en la autonomía de la Comisión, así como la resistencia de actores políticos que se opusieron a aceptar recomendaciones porque, en su concepto, ciertos temas no eran violaciones a derechos humanos por lo que no se tenía competencia. La relación con las autoridades fue un punto de tensión; tuvo que tratar con tres Jefes de Gobierno: Andrés Manuel López Obrador, Alejandro Encinas Rodríguez y Marcelo Ebrard Casaubón, con posturas disímiles. Para que las relaciones con las autoridades tuvieran éxito tuvo que establecer la premisa de que el personal tenía prohibido “reventar el puente” de comunicación con éstas ya que dependía del éxito o fracaso de ésta, que las personas peticionarias recibieran alguna solución a su problemática. La Comisión como Institución tenía la tarea de generar convicción, no demostrar un delito, pues eso lo hace la Agencia del Ministerio Público; es por ello que el *Ombudsman* no puede ser neutral, sino que debe estar del lado de la víctima de violaciones a derechos humanos, no hay una ecuación igual entre el Estado versus la víctima, la neutralidad lo único que provoca es legitimar el abuso de poder estatal.

Asimismo, la compra del edificio que actualmente ocupa la Comisión no fue nada fácil, ya que no quería destinarse presupuesto para ello; ese fue un proyecto que tomó ocho años concretar, se hizo un “fondo reserva patrimonial”, y cada año pedía presupuesto para éste, después de seis años se quiso suspender, pero finalmente, con lo ahorrado, se compró el edificio sede. Visitó 35 edificios para decidir cuál comprar, la última prueba que determinó la decisión fue el número de pasos del edificio a la estación del metro más cercana, toda vez que los estudios socioeconómicos de las personas usuarias de la Comisión, reflejaron que dos terceras partes de las personas que acudían

ganaban dos salarios mínimos o menos, por tanto decidieron que se compraría el edificio que quedara menos lejos del metro. Con esta decisión quedó reflejado que la Institución pensaba, en primer lugar, en las personas usuarias y no en su personal. Una vez que se adquirió el edificio ubicado en Avenida Universidad 1449, se solicitó el cambio de nombre de la estación del metro, por el de “Viveros - Derechos Humanos”.

Respecto a la atención que se brindó a los **casos de hostigamiento laboral y/o sexual** de los que tuvo conocimiento durante su gestión, manifestó que fueron pocos los incidentes en los que se despidió a los trabajadores y otros en los que solamente se les sancionó. En un principio no tenían contraloría, por lo que se escuchaba a ambas partes y se terminaba preguntando a la víctima, y ella decía: “con que ya no trabaje aquí”, así que el despido del trabajador era una forma de resarcir el daño. Luego se iniciaron procedimientos. Se dieron cuenta que había muchos temas, por demás dramáticos, de violencia familiar, era muy desagradable porque la gente trabajaba en derechos humanos pero en su casa vivía violencia, lo que motivó que se implementara un programa de perspectiva de género, que sirvió para romper varios moldes. Así, se creó el PROEG, Programa de Equidad de Género, y derivado de ese ejercicio se logró crear la licencia de paternidad, cambiar los estereotipos de los roles laborales, se contrataron *choferas*, pero a la primera mujer que se contrató, los choferes hombres le hicieron la vida imposible, así que la designaron como chofer de presidencia; no despidieron a ningún hombre, pero las nuevas plazas fueron destinadas para mujeres y así fue cambiando la cultura.

Sobre el ambiente laboral refirió que al inicio de su gestión lo recordó muy tenso, pero finalizó muy bonito; llegaron a criticarlo porque tenía mucha cercanía con el personal, ya que saludaba a todas y todos; decidió cambiar e implementar nuevos mitos, ritos y símbolos, como lo fueron la creación del Ponciano Arriaga, las fiestas de fraternidad y la de fin de año, los informes anuales ante el personal, la institucionalidad democrática como la austeridad de los sueldos, no aumentó su salario en ocho años, redujo la brecha salarial de los que menos ganaban, cambió las oficinas rentadas por un edificio propio, redujo la jornada laboral, instauró guardias, compró equipos de cómputo, otorgó nuevas prestaciones para todo el personal y no sólo para los directivos; estos cambios mejoraron el ambiente laboral. Asimismo, aquellas personas que no acreditaban

el examen del Servicio Profesional después de tres oportunidades, recibían el pago que la ley estipulaba, consistente en 3 meses y 20 días. El concepto era: una cosa es que haya estabilidad laboral y, otra, inamovilidad laboral, y el bien superior es atender bien a la gente.

En cuanto la comunicación que mantenía con su equipo directivo, manifestó que era permanente, incluso llegó a ampliar estas reuniones con jefes de departamento, así tenía reuniones con los directivos y con el cuerpo directivo ampliado. Con el personal en general, llegó a contar seis reuniones al año en el auditorio Digna Ochoa. Derivado de esta cercanía decidió crear la revista *Defensor* y la *Relatora*, la cual ya no existe pero contaba historias de la gente de la Comisión.

Finalmente, describió cuáles fueron los apartados a los que destinó mayores recursos, las acciones destinadas a los incrementos salariales, así como los derechos laborales que creó y amplió durante su gestión:

- Incrementó las prestaciones para el personal.
- Se compraron equipos de cómputo (aproximadamente 350 computadoras) y 60 vehículos.
- Se crearon cuatro Unidades Desconcentradas adicionales a la sede principal de la Comisión.
- Se aumentó el salario al personal, excepto a los mandos superiores.
- Se intentó disminuir los puestos por honorarios, ya que generaba un problema con derechos diferenciados: hacen lo mismo pero ganan diferente.
- Se hizo un catálogo de cargos y puestos.
- Se hicieron encuestas de clima laboral a cargo de la empresa *Great Place to Work*. Una de ellas arrojó que lo que el personal menos valoraba era el edificio donde se laboraba anteriormente, ubicado en

Avenida Chapultepec, porque era un edificio feo, donde todos estaban apretados.

- La compra del nuevo edificio trajo dinámicas muy agradables, como el hecho de tener que entrevistarse directamente con el arquitecto que lo construyó a efecto de que fuera su despacho el que hiciera las nuevas modificaciones al edificio, así entonces, fue el despacho del arquitecto Ricardo Legorreta Vilchis el que estuvo a cargo de dichas adecuaciones. Por su parte, la Comisión brindó a sus empleados un curso de una semana sobre derechos humanos.
- Se le proporcionó seguro de gastos médicos mayores a todo el personal y se creó el derecho de paternidad.
- Al personal se le proporcionaban chamarras y chalecos con el logo de la Institución, con el propósito de desarrollar la identidad institucional.
- Se instauró, en el mes de diciembre, la Feria de los Derechos Humanos, donde se invitaba a todo el personal a participar, lo cual propiciaba un sentimiento de pertenencia.
- Impulsó la creación del Servicio Profesional, el cual le ayudó a rechazar todas aquellas propuestas de “cuotas y cuates” de algunos políticos, que trataban de imponérselas para que su gente fuera incluida en la plantilla laboral de la Comisión.
- Buscó que los integrantes del Consejo de la Comisión fueran grandes politólogos, catedráticos, periodistas, etcétera, con una excelente trayectoria, como lo fueron José Woldenberg, Denisse Dresser y Miguel Ángel Granados Chapa. Esto permitió arropar las acciones de la Institución.

***Reflexiones de la entrevista con Emilio Álvarez Icaza:***

Después de esta entrevista, pudimos comprender de dónde surgieron la mayoría de las prestaciones que en la actualidad (marzo 2019) tienen las y los trabajadores de la Comisión, y cuál fue su origen. Esta información es sumamente valiosa en razón de que con la modificación de la normatividad a la Ley, Reglamento y demás ordenamientos internos del organismo autónomo en comento, se han disminuido y eliminado ciertas prestaciones que, al leerlas desde el contexto de la entrevista, se comprende su instauración. Sin esta visión, las prestaciones de las que gozaban y otras que actualmente gozan los y las servidoras públicas del Área de Atención Integral y Defensa, puede haber lugar a erróneas interpretaciones, como lo es el tiempo que se autorizaba para estudiar algún curso, taller, diplomado, licenciatura, especialidad, maestría, doctorado, bonos de puntualidad, fiestas de la fraternidad, regalos de fin de año, etcétera; que parecen ser incomprensibles para quienes recién llegan a tomar las riendas de la Institución. El porqué de su existencia, a simple vista, puede apreciarse como un exceso, lo cual conlleva un peligro o un riesgo para sus trabajadores en la construcción y puesta en marcha de la nueva normatividad que reina desde finales de 2019, la cual ha traído cambios considerables que, hoy por hoy, se traducen en una reducción importante a estas prerrogativas que fueron creadas desde un estudio de campo que llevó consigo un análisis de las condiciones de trabajo desde su creación en 1993, y que fueron aumentando hasta su conclusión en 2009.

Aunado a ello, nos sorprendió que fue el periodo en el que, gracias al fondo de reserva patrimonial, se logró comprar el edificio en que actualmente se encuentra la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, inmueble que cumple con las dimensiones físicas de accesibilidad y que les permiten a las personas trabajadoras de la Comisión tener un lugar digno de trabajo. Fue una etapa en la que se consiguieron muchas de las condiciones laborales que actualmente tienen las personas trabajadoras.

Decidimos, además, citar una buena parte de la información obtenida en esta entrevista porque a través de su testimonio logramos entender que todas las modificaciones favorables que devinieron en condiciones laborales favorables de las personas trabajadoras, se debió a un ejercicio de observación de las conductas del propio personal que, lejos de sancionaras, sirvió para crear nuevos incentivos que les

permitieran obtener un ingreso extra, sin dañar a la Institución, además de lograr un espíritu de pertenencia a ésta, como lo fueron los bonos de puntualidad y las fiestas de la fraternidad y de fin de año. Por otra parte, queda claro que los asuntos relacionados con hostigamiento laboral y *burnout* no fueron debidamente abordados durante su gestión, muy posiblemente porque en esa época no estaba en boga; de hecho, el mismo *ombudsperson* advirtió que era *workaholic* y que permanecía demasiadas horas en la Institución, y que ese ejemplo se replicaba con las y los servidores públicos, ante lo cual redujo el horario laboral oficial, ya que se dio cuenta que uno de los resultados lamentables que tenía el permanecer muchas horas en la oficina, era el del quiebre en las relaciones personales.

### ***Administración 2009-2013 (Dr. Luis Armando González Placencia)***

➤ En el caso del tercer presidente de la Comisión, el Doctor Luis Armando González Placencia, además de la entrevista que nos otorgó, leímos su libro: *“La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Un caso de éxito institucional en la defensa de los derechos humanos en México”*<sup>302</sup>, en el que encontramos gran parte de lo que nos compartió en entrevista.

Respecto de su obra, pudimos advertir que está dividida en seis capítulos dentro de los cuales el autor describe brevemente el contexto en el que surgieron los organismos públicos de derechos humanos en México; la transición de la administración bajo la presidencia de Emilio Álvarez Icaza Longoria a la suya; la manera en que se armó un modelo de defensa de derechos humanos, así como los casos más emblemáticos de cada Visitaduría General; en su cuarto capítulo describe las relaciones entre la comunidad de la Institución; también los alcances que tuvo dicho organismo constitucional autónomo a través de un modelo de sinergia y, finalmente, en el sexto capítulo narra la experiencia que tuvo con las organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>302</sup> González Placencia, Luis, *La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Un caso de éxito institucional en la defensa de los derechos humanos en México*, Colección Derecho Procesal de los Derechos Humanos, no. 10, UBIJUS, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2016, pp.137.

Cobra relevancia que este texto está escrito por quien llegó a formar parte de los Titulares de la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal; en particular, se desempeñó como Tercer Visitador General y finalmente fue designado presidente de ésta, en el periodo de 2009 a 2013.

Durante el mandato de Luis González Placencia se realizó un análisis de las funciones que se realizaban al interior de la Comisión, a efecto de llevar a cabo las modificaciones al modelo que ya existía. Una de las premisas bajo la cual se materializó la transformación de la institución fue la siguiente: no se contratarían nuevas personas; en todo caso, se propondrían ascensos, cambios compensados en el escalafón o bien, cambios de adscripción<sup>303</sup>.

Se fijó como objetivo el de incidir en la legislación, en la política pública, en el abatimiento de las violaciones a derechos humanos, en la capacitación de las y los servidores públicos; en suma, incidir donde se requiriera para contribuir a la transformación de las relaciones en dirección al fortalecimiento de una cultura de paz y respeto por los derechos humanos<sup>304</sup>.

Asimismo, el autor se jactó de haber llevado a cabo una estrategia para eliminar la figura del arraigo, por ello intensificó el acopio de quejas relacionadas con dicho tema, se realizaron foros con organizaciones de la sociedad civil, se implementó un dispositivo mediático respecto al tema en cuestión, que incluyó entrevistas y boletines de prensa; servidores públicos de la Comisión participaron en foros del Senado de la República, se coordinó un informe elaborado por siete comisiones de derechos humanos del país que fue presentado ante el Comité Contra la Tortura de la ONU en Ginebra; se trabajó en la modificación legislativa atinente al caso, con lo cual se logró incidir en la derogación del arraigo en el Estado de Chiapas, en su inaplicación en otros estados de la república y en una reducción significativa de sus alcances en la Ciudad de México<sup>305</sup>.

---

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>304</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>305</sup> *Ibidem*, p. 53.

El autor se precia de haber realizado el proyecto citado sin que las funciones cotidianas de la Comisión se hayan visto afectadas, como lo son la emisión y atención de solicitudes de información, integración de expedientes, la realización de actividades culturales y educativas, el funcionamiento de la Casa del Árbol<sup>306</sup>, acopios para víctimas de distintos desastres naturales, entre otras actividades.

La Comisión, en ese entonces, estaba integrada por alrededor de seiscientas personas. Su presupuesto para el periodo 2009-2013 prácticamente fue el mismo que el otorgado en 2008 y si tuvo incrementos, éstos estuvieron asociados con el nivel de la inflación que fue aproximadamente del 4% anual. Aunque en términos nominales ejerció en promedio 289 millones de pesos al año, en realidad, y tomando como criterio de comparación el valor del peso en términos constantes, el presupuesto decreció alrededor de un 7.5%. Por otra parte, 9 de cada 10 pesos del presupuesto fueron destinados a sueldos; 50 centavos del peso restante fue para el pago de servicios, como luz, agua, gasolina, etcétera. De modo que el presupuesto real de operación fue de sólo 5% del presupuesto total. Sin embargo, hay que considerar que la plantilla laboral de la Institución nunca superó 60% de ocupación, por lo que es posible afirmar que, a lo largo de esos cuatro años, seis personas realizaron el trabajo que fue pensado para diez<sup>307</sup>.

El ex *Ombudsman* refiere que se enfrentó a dos retos básicamente: el primero fue el de optimizar los recursos económicos ante la imposibilidad de reducir, aún más, la plantilla laboral; y segundo, atender a un grupo de personas trabajadoras sobre requeridas en relación con el volumen de trabajo a desarrollar<sup>308</sup>.

En consecuencia, señaló que durante su gestión se ejecutaron las siguientes acciones:

---

<sup>306</sup>Inaugurada el 4 de enero de 1996, es un espacio lúdico-educativo, creado para dar a conocer a niñas y niños el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño en la Ciudad de México, y así, contribuir a la construcción de una cultura de respeto y vigencia de sus derechos.

<sup>307</sup>*Ibidem*, p. 91.

<sup>308</sup>*Idem*.

- Se mantuvo la medida de la administración anterior, de no incrementar el salario del Presidente de la Comisión como una práctica democrática.
- En lugar de comprar nuevos equipos de cómputo se invitó al personal a armar sus propias máquinas.
- Se instaló un sistema de luz inteligente que evitó el gasto innecesario de energía eléctrica.
- Se consiguieron donaciones, por parte de fundaciones internacionales, que apoyaron proyectos específicos.
- Se promovió la venta de cursos a cargo del Centro de Investigación Aplicada en Derecho Humanos, siempre que no interfiriera con aquellos que, por mandato, debe impartir la Comisión de manera gratuita.
- Dejaron de imprimirse en papel los voluminosos informes anuales; en su lugar, se distribuyeron versiones electrónicas.
- La Comisión diseñó el Sistema Integral de Administración, el cual estaba orientado a que el presupuesto fuera utilizado eficientemente, con un enfoque de derechos y perspectiva de género.
- Durante las primeras semanas posteriores a octubre de 2009, el presidente realizó visitas a cada una de las áreas para conocer la percepción de las personas trabajadoras de la Comisión respecto de su entorno laboral.
- Como consecuencia de lo anterior, se invitó al personal a presenciar las sesiones de Consejo, las cuales estaban reservadas sólo para las y los titulares.
- Se institucionalizó la medida de que las y los trabajadores de la Institución pudieran gozar de seis días libres al año sin necesidad de ningún tipo de justificación. Esta medida ayudaba a armonizar la vida laboral con la privada. A la par, se instauró el *Programa de armonización de la vida laboral y la vida privada*, el cual permitió modificar los horarios de trabajo (el primero era de ocho de la mañana a cinco de

la tarde; el segundo de nueve a seis y el tercer horario de diez de la mañana a siete de la tarde).

- Se desarrolló un programa de actividades deportivas, educativas y culturales que sirvió como un mecanismo de convivencia y esparcimiento, que incluyó un cine club, clases de yoga, cursos de idiomas, torneos de fútbol, basquetbol, y la posibilidad de cursar o terminar carreras universitarias.
- Se realizaron encuestas anuales que permitieron medir la calidad de la relación entre el personal y sus titulares, así como los niveles de satisfacción respecto de los estándares laborales de la comisión.
- Se modificó el Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos a efecto de crear licencias, es decir, se le dio flexibilidad.
- La Comisión adoptó la guía ICI –Institución Comprometida con la Inclusión– elaborada por el Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación (CONAPRED)<sup>309</sup>.

Finalmente, el autor concluyó que durante su mandato nunca se despidió a nadie sin el debido proceso y la indemnización a que obliga la ley; tampoco se dio marcha atrás a prestaciones laborales previamente adquiridas ya que el respeto y protección de los derechos humanos sin duda comenzaba dentro de los muros de la propia Institución.

Con relación a la información obtenida en entrevista con el tercer *Ombudsman* podemos distinguir lo siguiente:

En lo concerniente a la profesionalización del personal de la Institución comentó que Álvarez Icaza inició el Servicio Profesional y a él le tocó realizar ajustes más finos, tanto al programa de formación del propio Servicio, como a los mecanismos para resultar electo y ocupar un puesto; se incorporaron elementos novedosos como la filmación de

---

<sup>309</sup>Cfr. pp. 91, 92, 93, 98, 99, 100, 101, 103 y 104.

las entrevistas e incluso la posibilidad de hacer revisiones de las decisiones que eventualmente tomaban los comités.

Respecto a la posibilidad de considerar alguna área que brindara contención emocional a las personas trabajadoras, por los casos de violaciones graves a derechos humanos, indicó que no se implementó como tal, pero debido a su formación profesional como psicólogo, determinó crear un área de apoyo psicosocial para las personas usuarias, aunque en algunas ocasiones las y los trabajadores recibieron contención, destacó que fue un rubro que le hubiera gustado desarrollar.

En cuanto al síndrome de *burnout*, la Institución tenía a su favor que la mayoría de las y los visitantes eran muy jóvenes, recién salidos de la universidad, salvo los casos en los que ya llevaban mucho más tiempo en la Comisión, lo que ayudó a que no se dieran casos notorios de dicho síndrome. Lo que sí había, y de lo cual se ocuparon como prioridad, fue tratar de mejorar el clima laboral. Incluso tuvieron que prescindir de algunos colegas que generaban un clima poco favorable para el trabajo; aunado a ello, hicieron un esfuerzo importante para que hubiese prestaciones y una serie de condiciones que permitieran un ambiente mucho más favorable para quienes trabajaban ahí. Se instauró un programa de armonización de la vida laboral y la vida privada, con horarios laborales escalonados, se implementó la creación de días económicos para los que no había necesidad de presentar justificación alguna para gozarlos, su creación provino de su experiencia como Tercer Visitador, ya que desde esa posición pudo visualizar las carencias que, en ese sentido, tenía el personal: *desde la Presidencia a veces no se ven las cosas a nivel de tierra pero en la Visitaduría sí*; había una preocupación en la Tercera Visitaduría para que la gente no se embotara, *para que tuvieran espacios recreativos, porque eso de llegar y ver la pila de expedientes sobre el escritorio, sólo de verlos es estresante*. Así que, al llegar a la presidencia, intervino para que fueran incorporados como un derecho de los y las trabajadoras; fue difícil porque sus colaboradoras (la Directora General de Administración y la Contralora Interna) *eran duras, estaban acostumbradas a un trato al personal, no diría maltrato, no necesariamente, pero era un trato poco favorable a sus derechos*.

Por lo que hace al comedor, éste prestó siempre el servicio a precios muy razonables; en cierta ocasión tuvieron problemas con los alimentos pues provocaron infecciones estomacales en varias personas, pero en general lo recuerda como una buena prestación para el personal. Donde hubo algún tipo de molestia fue con el espacio de estacionamiento que era muy limitado, pero la visión de su administración estuvo dirigida a desincentivar el uso del automóvil, y promover el uso del transporte público. También fortaleció los Programas institucionales que se crearon con Álvarez Icaza; al armonizarlos, permitió que se diera una sinergia, vinculación, fortalecimiento institucional, que ayudó a brindar un mejor servicio a las víctimas de violaciones a derechos humanos; reconoce sin embargo que el rezago en la determinación de los expedientes de quejas fue un pendiente de su administración: *la cantidad de violaciones que se cometen son muchas y el personal es poco.*

Quiso implementar un sistema que es utilizado por los tribunales en Estados Unidos para la distribución de expedientes, el cual permite ubicar aquellos casos que son menos complicados y la rapidez con la que los juzgadores resuelven. En el caso de la Comisión, la idea de incorporarlo era para diferenciar los casos complejos de los de trámite rápido, además de las cualidades de cada persona visitadora adjunta, es decir, a aquellas personas trabajadoras con tasas de conclusión altas, en el tratamiento de casos menos complejos, se les asignarían más expedientes de la misma complejidad. Sin embargo, nunca pudo implementarlo ya que no encontró quien realizara dicho análisis.

Respecto a los horarios laborales, reafirmó la importancia de tener horarios móviles teniendo en cuenta la ciudad tan caótica en la que vivimos; en su momento se habló del teletrabajo, pero hubo una resistencia brutal hacia tal iniciativa, igual que la licencia de paternidad. Lo que sí lograron fue tener horarios escalonados, cada persona trabajadora lo elegía y funcionaba muy bien. Se intentó que el personal no estuviera a deshoras en las instalaciones, pero eso no fue siempre posible por la carga de trabajo propia de las Visitadurías, pero de manera oficial se tenía la idea de un horario bien delimitado. En su caso, era él quien permanecía alrededor de 14 horas al día en la Institución; eran jornadas extenuantes.

A pesar de las cargas de trabajo no consideró viable crear guardias adicionales para las Visitadurías Generales, pues tenía claro que si contrataban a más gente, iban a tener más trabajo, ya que el aumento de personal no necesariamente implicaba la disminución de las cargas de trabajo. Con una mejor administración del modo en el que se gestionaban los expedientes, se podía haber disminuido el rezago, pero nunca lo hicieron porque no tenían el apoyo necesario.

Respecto de los principales retos que encaró durante su gestión, se encontró con resistencias por parte del gobierno central para aceptar algunas recomendaciones, la constante negativa de reconocer su autonomía, incluso la intención de varios diputados para que se contratara a sus familiares y amigos, sin tener que pasar por los concursos de oposición; finalmente, uno de sus pendientes fue abatir el rezago en los expedientes de queja.

Litigaron casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y otros fueron llevados ante la Suprema Corte de Justicia de México; una cuestión que le criticaron mucho es que no veía límites, esto es, que no se limitaba sólo al ámbito de la Ciudad de México, sino que tenían proyectos con varias comisiones del país y proyectos con varias instituciones *Ombudsman* de otros países.

Tuvo conocimiento de bastantes casos de hostigamiento laboral, los cuales pudieron observarse, a su parecer, merced a las encuestas de clima laboral que llevaron a cabo a través de un programa imparcial que permitía ubicar las áreas en las que se daba este tipo de práctica poco favorable para con las dinámicas internas. Gracias a estas encuestas se determinó prescindir de los servicios de una Directora General y de una Visitadora General, ya que se obtuvieron datos suficientes que permitían afirmar que el personal de cierta área sufría hostigamiento laboral por parte de estas funcionarias.

Sobre casos de acoso sexual, se enteraron de un par de incidentes, pero desafortunadamente no se les pudo dar seguimiento. En esa época, no había algún mecanismo para detectar el hostigamiento sexual, ni el laboral, en razón de que tales temas no estaban abiertos; se hablaba, en cambio, de *mobbing*, pero relacionado con el clima laboral de cada una de las áreas de la propia Comisión.

Por lo que hace a las acciones tendientes a incrementar los salarios, no se contó con presupuesto adicional, salvo lo correspondiente a la inflación, por lo que intentaron crear una serie de prestaciones que si bien no compensaban los salarios, sí se constituían en un elemento extra muy importante; a final de año se entregan vales de despensa y algunos presentes en especie, como queda reflejado en la siguiente manifestación del ex *ombudsperson*:

*La razón principal para defender este tipo de prestaciones, y yo lo defendí mucho en el Consejo, aunque había quien no estaba de acuerdo, es que la gente daba su vida por la Comisión, había una entrega brutal que se notaba, no era algo que yo dijera de mi personal, la gente lo comentaba, así que tener esta oportunidad al fin de año era una forma de compensar los salarios que no eran bajísimos, pero tampoco representaban el trabajo que las personas hacían en la Comisión.*

Otro aspecto interesante a destacar, ya que en la actualidad (2019) las Direcciones de Área fueron desincorporadas del Servicio Profesional, fue lo manifestado sobre la idea de incluir en el Servicio Profesional, a las Visitadurías Generales; esto era una propuesta para que la persona que ocupara ese cargo pudiera provenir del personal que se estaba formando, pero también tenía otro propósito: que esas posiciones no fueran ocupadas por gente que designara el nuevo o la nueva Presidenta, sino que vinieran desde abajo. Finalmente, no lo implementaron porque tenía muchas aristas que debían tomarse en consideración, por ejemplo, él estaba consciente de que formó a su equipo con colegas que venían de afuera: Mario Patrón, José Guevara, tenían experiencia en el tema de derechos humanos, pero no habían estado en la Comisión.

Asimismo, sabía bien que la carga de trabajo en el entonces Programa de Defensa y el estrés que aquella traía consigo, en algunos casos por la gravedad de los mismos y otras por lo demandante de las personas peticionarias, podían llegar a generar una afectación psicoemocional en las personas trabajadoras, por lo que la implementación de la figura del día económico, la creación de licencias en el Servicio Profesional, la incorporación de medidas recreativas como las clases de yoga, idiomas y torneos de fútbol y basquetbol, solo era una forma de paliar la situación. Por eso consideró que uno de los avances en su gestión fue, en general, fomentar el derecho a trabajar en un clima

organizacional favorable y a *obtener las compensaciones necesarias por el esfuerzo que un trabajo como éste implica, el esfuerzo es muchísimo, no solo es la chamba mecánica, sino la carga emocional que significa tratar con asuntos complicados de personas que ya viven en ambientes precarios.*

***Reflexiones de la entrevista con Luis Armando González Placencia:***

De las manifestaciones vertidas por el ex *Ombudsman* González Placencia pudimos advertir que fue una administración que continuó con las dinámicas establecidas en el tiempo de Álvarez Icaza, que también tuvo el interés de beneficiar a las personas trabajadoras, y este enfoque pudo delinarse debido a su participación como Tercer Visitador, lo cual le permitió estar más cercano a las personas trabajadoras, tener conocimiento de sus intereses y sus necesidades. Gracias a esa experiencia, pudo impulsar la figura del día económico, las dinámicas recreativas, las licencias en el Servicio Profesional, la tendencia a buscar la transparencia en los resultados de los concursos de oposición; todas esas medidas tenían la finalidad de compensar la carga laboral que tenían sobre sus hombros las áreas encargadas de la defensa efectiva de los derechos humanos de la ciudadanía. Es decir, aceptó que la propia dinámica del Programa de Defensa producía en el personal un esfuerzo no solo físico, sino también emocional, que únicamente quien ha estado en esa trinchera puede comprender, que el generar más y mejores condiciones laborales, sólo tiene la intención de equilibrar la balanza, entre lo que produce el estrés por la carga de trabajo y el tipo de trabajo que se desempeña.

Otro aspecto que también es conveniente destacar, es que debido a que se echó mano de encuestas electrónicas para incidir en el clima laboral, se descubrieron casos de hostigamiento laboral, que devinieron en la separación del cargo de una Directora de Área y de una Visitadora General. De esta manera, podemos afirmar que la encuesta fue un estudio incipiente que buscaba propiciar un ambiente organizacional favorable; sin embargo, su efecto pudo apreciarse en el cambio de ciertas autoridades pero sin dar mayor seguimiento a las repercusiones de dichas conductas. Es decir, no se le etiquetó como una problemática que requiriera continuidad en su estudio y la creación de algún mecanismo pertinente y efectivo.

Por lo que hace al síndrome de *burnout*, comentó que un aspecto que ayudó en demasía a que éste no se viviera en las instalaciones, fue que el personal era joven, recién egresado de la universidad, por lo que ese espíritu juvenil era determinante para que las personas trabajadoras aguantaran el ritmo y las cargas de trabajo adyacentes. Esta afirmación resulta ligeramente contradictoria, ya que aceptó que había rezago en las determinaciones de los expedientes de queja, que fue un pendiente en su administración, que el personal sufría de cargas excesivas de trabajo, estrés emocional y que, por lo mismo, se buscaba crear prestaciones laborales favorables que compensaran dicho escenario adverso.

### ***Administración 2013-2017 (Dra. Perla Gómez Gallardo)***

➤ Por lo que hace a la cuarta y primera mujer *Ombudsperson*, la **Doctora Perla Gómez Gallardo** a cargo de la presidencia de la Comisión, podemos advertir que, por dicho de ella, se actualizó el servicio profesional de carrera para que hubiera jurados externos, lo que evitaba vicios que incluso habían llevado a la presentación de amparos. Se hizo por primera vez el lactario en la sede principal y en la de Iztapalapa. Se cambió la sede de Iztapalapa a un precio de renta menor y con accesibilidad para personas con discapacidad y cercanía a medios de transporte (antes estaba en un tercer piso y sin elevador).

Respecto a construir alguna área que brindara apoyo psicológico al personal de la Comisión, indicó que *se dieron sesiones de contención al personal de quejas, que son los de primer contacto; presupuestalmente no se podía crear un área de ese tipo, así que se buscaron especialistas y organizaciones especializadas para dar sesiones. Se dieron también a titulares. Fueron principalmente las de quejas y seguimiento.*

Durante su gestión se realizaron diversas acciones en favor de la comunidad laboral, se organizaron torneos, se sondeaba permanentemente la calidad del comedor, se hicieron limpiezas profundas a cisternas y áreas de regaderas. Se dio atención a diversas tareas de mantenimientos que desde la mudanza al edificio de Viveros no se venían haciendo.

Se hizo convenio con el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal (INDEPAC), el cual estuvo a cargo de capacitar al personal de las Áreas de Garantía y Defensa sobre la actualización del Sistema Penal Acusatorio, del mismo modo se habilitó el espacio para facilitar el estudio de una maestría en las instalaciones de la Comisión y quien así lo decidió tuvo la oportunidad de continuar, por su cuenta, al doctorado. También señaló que, por primera vez, se les dieron cursos de computación, con valor curricular, al personal administrativo y operadores de vehículos de todas las áreas.

Para brindar un servicio expedito en la resolución de los expedientes de queja, indicó que fue creada el área de estadística y medición del rezago; se hicieron mapas georreferenciados por colonia para desagregar los tipos de derechos que las personas peticionarias consideraban eran violados. De igual manera manifestó lo siguiente:

*Asimismo, se realizó el mapeo de todas las visitadurías identificando los expedientes más antiguos abatiendo el rezago al momento de la entrega en más del 90%. También se revisó las recomendaciones emitidas, aceptadas y no cumplidas cuya actualización llegó a ser de más de 12 años. Se hizo un ejercicio importante de cumplimiento en beneficio de las víctimas.*

Por lo que hace a los horarios de trabajo, señaló que *los turnos eran adecuados y siempre se procuró que cuando hubiera acompañamiento a marchas y se regresara tarde, se tuviera un día de descanso.* Ella permanecía en la Institución, físicamente, de 8 a 14 horas dependiendo la jornada, había eventos fuera y se tenían actividades. En el momento del sismo o las manifestaciones de Ayotzinapa llegaron a estar las 24 horas, entre la planeación a la llegada del último ombudsmóvil con el equipo de acompañamiento.

Respecto a la necesidad de implementar un segundo turno de guardias para las Visitadurías Generales o alguna otra área, indicó que:

*Los horarios eran adecuados y la suficiencia presupuestal no permitía la ampliación de personal de base. Se hacía con algún personal por honorarios para no impactar al presupuesto y siendo conscientes de que no se les podía garantizar permanencia salvo cuando se abrieron plazas con concurso abierto y transparente. Con ello se*

*consolidó a la Quinta Visitaduría que se construyó con el cúmulo de personas enviadas de otras visitadurías.*

Las áreas de oportunidad que detectó cuando estuvo a cargo de la Institución fueron, sobre todo, el aspecto de inclusión, de género, de optimización de áreas como la “Casa del árbol”, que se hizo con plataforma interactiva, la educación a distancia que se fortaleció con nuevos y mejores cursos, *el palomito*, cine en materia de derechos humanos.

En ese sentido, y en cuanto al enfoque de género, se formalizó el uso de lenguaje incluyente en toda la comunicación, se actualizaron los textos que se reimprimían al respecto, se adecuaron los espacios en la Casa del árbol, se creó la plataforma para los cursos a distancia, se dio la primera notificación en clave Morse, se hicieron adecuaciones a la página web para accesibilidad en sonido y debilidad visual. *Formulación de recomendaciones con estándares en derechos humanos, adquisición de ombusdmóviles y autobús, después de 20 años, para traslado de niñas y niños. El territorio con el recorrido en campo y el acompañamiento en marchas inhibiendo la violencia. Fortalecimiento interno en cambio de computadoras con más de 13 años de antigüedad, compra de reguladores para evitar apagones, celdas solares que disminuyeron costos en el pago de luz, cambio de luces a lámparas ahorradoras, cambio de vehículos antiguos.*

Con relación a los casos de hostigamiento laboral y/o sexual de los que tuvo conocimiento, refirió que: *No había algún instrumento, por lo que se dieron a la tarea de generarlo con áreas especializadas internas y externas para dejar un documento que fuera referencia de las mejores prácticas.*

El ambiente laboral dentro de su gestión lo recordó como *de buen ánimo en ciertos sectores y de confusión entre hostigamiento y pedir que se trabajara acorde a las responsabilidades asignadas.* La relación con las autoridades de la Ciudad de México la describió como institucional, de intercambio y capacitación en las medidas preventivas y de seguimiento en investigaciones y de exigencia en el seguimiento de recomendaciones. Respecto al presupuesto, dijo que casi no mutaba, *principalmente la asignación era partida 1000, que es la referente a personal, a quienes siempre se les garantizaron sus*

*derechos laborales adquiridos, se les incrementaba su salario acorde con la inflación (en toda mi gestión no hubo incremento salarial para presidencia ni para titulares).*

Asimismo, manifestó que, por primera vez, se autorizó la licencia ampliada de paternidad y las licencias en caso de adopción de hijos o a las mujeres por hacer uso del recurso de Interrupción Legal del Embarazo (ILE). Se garantizaron los seguros de gastos médicos mayores para todo el personal y no solo al personal de alto rango.

**Cuadro comparativo entre las diversas gestiones que han estado a cargo de la Comisión de Derechos Humanos y sus avances con relación al tema del mobbing, acoso sexual y burnout.**

<b>Ombudsperson</b>	<b>Periodo</b>	<b>Avances en las condiciones laborales de las y los servidores públicos de la Comisión</b>	<b>Aspectos relevantes de cada administración</b>	<b>Observaciones relacionadas con conductas de <i>mobbing</i> y hostigamiento sexual, y el síndrome de <i>burnout</i></b>
<b>Dr. Luis de la Barreda Solórzano</b>	1993-2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incrementó la plantilla de trabajadores</li> <li>▪ Solicitó un salario por encima de los defensores públicos de la época.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No había reloj que registrara la hora de entrada ni salida.</li> <li>▪ Inició su gestión con una plantilla de personal de aproximadamente 25 personas. Concluyó con alrededor de 300 personas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No existía algún mecanismo para la detección y seguimiento de casos de hostigamiento laboral ni sexual.</li> <li>▪ El síndrome de <i>burnout</i> no estaba reconocido como una problemática laboral.</li> </ul>
<b>Dr. Emilio Álvarez Icaza</b>	2001-2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se desarrolló el Servicio profesional en Derechos Humanos.</li> <li>▪ Se capacitó al personal para el uso de equipos de cómputo.</li> <li>▪ Se crearon los bonos de puntualidad.</li> <li>▪ Se creó el reconocimiento Ponciano Arriaga.</li> <li>▪ Se implementaron encuestas para medir el clima laboral.</li> <li>▪ Se crearon convenios con otras instituciones locales, nacionales e internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se destinó un fideicomiso para comprar el edificio sede.</li> <li>▪ Se aumentó la plantilla del personal considerablemente (aproximadamente 600 personas)</li> <li>▪ Se instauró la fiesta de la Fraternidad como un medio para convivir y reconocer a las y los compañeros de las diversas áreas en su labor como defensores de derechos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reconoció que hubo casos de hostigamiento sexual, pero no laboral.</li> <li>▪ No se creó algún mecanismo para la detección y seguimiento de este tipo de problemáticas.</li> <li>▪ El síndrome de <i>burnout</i> no estaba reconocido como una problemática laboral.</li> </ul>
<b>Dr. Luis González Placencia</b>	2009-2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adicional a las prestaciones establecidas en la gestión anterior, se incorporó a la normatividad interna la concesión de 6 días económicos por bimestre, sin necesidad de justificación.</li> <li>▪ Se crearon actividades recreativas para el esparcimiento del personal, como torneos de fútbol, basquetbol, yoga, clases de idiomas.</li> <li>▪ Tres horarios de entrada distintos para armonizar la vida privada con la laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se creó el Programa de armonización de la vida laboral y la vida privada.</li> <li>▪ Se implementaron encuestas electrónicas para evaluar el clima laboral, y propiciar un clima organizacional favorable.</li> <li>▪ Se promovieron relaciones de trabajo con organizaciones internacionales.</li> <li>▪ Se generó el área de atención psicosocial para las personas usuarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se tuvo conocimiento de distintos casos de hostigamiento laboral, pero no se instauró ningún mecanismo para atender dicha problemática.</li> <li>▪ Casi no detectaron casos de <i>burnout</i> porque el personal era muy joven. Aunque el ex <i>Ombudsman</i> aceptó que el esfuerzo laboral era demasiado y las prestaciones eran una forma de compensar ese desgaste emocional.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se autorizaron permisos para estudiar cursos, talleres, diplomados, maestrías, etc.</li> </ul>		
<b>Dra. Perla Gómez Gallardo</b>	2013-2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se impulsó el desarrollo de un documento que ayudara al tratamiento de casos de hostigamiento laboral y sexual.</li> <li>El permiso con goce de sueldo relacionado con fallecimiento, se otorgó también para el caso de las y los abuelos, así como de dependientes económicos.</li> <li>En los casos en que las escuelas dejen de recibir a las hijas o hijos de la o el trabajador por enfermedad o situación similar, podrá faltar a laborar.</li> <li>Permiso de 2 semanas con goce de sueldo, en los casos de pérdida gestacional temprana.</li> <li>1 semana con goce de sueldo, para el caso de ILE.</li> <li>2 semanas con goce de sueldo, previo a la licencia de maternidad, para las trabajadoras con embarazos de alto riesgo.</li> <li>2 semanas con goce de sueldo, posterior a la licencia de maternidad en los casos de embarazos múltiples; en que los hijos o hijas nazcan con alguna discapacidad.</li> <li>El permiso de paternidad aumenta a tres semanas con goce de sueldo.</li> <li>Se prevé un permiso de dos semanas con goce de sueldo a favor de los trabajadores, adicional al permiso de paternidad, para los casos en que se presenten complicaciones en la salud de las hijas e hijos y/o la madre, que requieran atención médica hospitalaria;</li> <li>Por primera vez se establece un permiso de tres semanas con goce de sueldo, para las</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se inauguraron lactarios.</li> <li>Se amplió la licencia de paternidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No había algún instrumento que detectara casos de hostigamiento laboral y/o sexual, por lo que se dieron a la tarea de generarlo.</li> <li>No existió alguna estrategia para revertir el síndrome de <i>burnout</i>.</li> </ul>

		trabajadoras y los trabajadores que adopten hijo(s) o hija(s).		
<b>Nashieli Hernández</b>	<b>Ramírez</b>	2017-2021	No fue considerada para ser entrevistada -----	No fue considerada para ser entrevistada ----- La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue abrogada. El 13 de julio de 2019, entró en vigor la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, así como su Reglamento Interno el 24 de octubre de 2019.

Fuente: Creación propia de la autora.

En conclusión, podemos advertir que las condiciones laborales del personal de la Comisión fueron modificadas en cada una de las administraciones; cada *Ombudsperson* impulsó los rubros en los que, a su consideración, debían fortalecerse en favor de su personal; cada visión contribuyó a aumentar los beneficios asociados a sus prestaciones y condiciones laborales.

Los cuatro testimonios son evidencia del entorno político, social y profesional, así como del impacto y repercusión de la cultura de los derechos humanos de la época; los y la *ombudsperson* echaron mano de modelos internacionales que sirvieron para dotar de mejores prestaciones a las personas trabajadoras de la propia Comisión; esas políticas permitieron a la Institución ofrecer mejores condiciones laborales que cualquier otra dependencia de gobierno.

En cada gestión se atendieron problemáticas diversas, pero con mayor énfasis se enfocaron a desarrollar acciones dirigidas a beneficiar a las personas usuarias y de manera tangencial, y en gran medida, derivado de la formación profesional de los titulares (sociología y psicología), se pudieron fomentar prestaciones que para algunas personas no familiarizadas con ese mundo, podrían parecer beneficios excesivos; por eso es que nos pareció sumamente importante extender la narrativa de estos testimonios, precisamente para mostrar al lector de dónde surgieron las condiciones laborales que pudimos encontrar hasta 2019 y algunas todavía vigentes en 2021, y qué mejor que desde las palabras de las personas que tuvieron el privilegio de dirigir este organismo constitucional autónomo.

Los cambios en la normatividad y estructura de la Institución, visibles en la división de áreas como la Dirección de Quejas, la Primera y Segunda Visitadurías, la creación de los Programas institucionales, la incorporación de guardias de fines de semana y nocturnas, la reducción en el horario laboral, los bonos de puntualidad, la creación del Servicio Profesional, el reconocimiento Ponciano Arriaga, la compra del actual edificio sede de la Comisión, la inclusión de un comedor, las fiestas de la fraternidad y de fin de año, los vales de despensa, la creación de tres Visitadurías Generales adicionales, los días económicos, la división de tres horarios laborales, la introducción de actividades recreativas, la creación de una dirección de atención psicosocial, entre otros, fueron la consecuencia del análisis de las problemáticas que se presentaron en la comunidad laboral y que, contrario a seguir un modelo opresor, de limitación de derechos y control excesivo, dichos *ex ombudsperson* optaron por darle un sentido favorable a tales problemáticas para transformarlas en soluciones que propiciaran un mejor ambiente laboral, y que incluso ayudaran a generar un ánimo de pertenencia a la Institución.

Sin embargo, y conforme han pasado los años y las administraciones, las condiciones laborales de las personas trabajadoras han sufrido un sensible menoscabo, como es observable en la nueva normativa que rige al *Ombudsman* capitalino, que ha impuesto formalidades al procedimiento de trámite y de investigación de los nuevos expedientes. Lo único que han producido dichas disposiciones es un desgaste mayor en las personas defensoras de derechos humanos y mucho más rezago en el trámite de las indagaciones de presuntas violaciones, así como la administración que lo impulsó y acompaña a cargo de Nashieli Ramírez, pero debido a que esta Titular no fue contemplada en las entrevistas desarrolladas en este trabajo, no contamos con su versión y, por ende, el motivo de las transformaciones de aquellas. En un futuro, podría ser motivo de otra investigación, para saber a fondo si los cambios ocurridos durante su gestión obedecen a razones debidamente justificadas, deliberadas, o han sido motivados por impericia e ignorancia de dónde y cómo se originaron, o quizá por su propia formación profesional, que no es coincidente con los y la *ex ombudsperson* que la antecedieron o, aún más grave, por una merma en la autonomía de la Institución. En cualquier caso, pareciera que se ha olvidado el esfuerzo de las administraciones pasadas para impulsar un grupo de trabajo profesional, capacitado, cobijado por la creación de un Servicio

Profesional que durante años sirvió para cerrar las puertas a las designaciones autoritarias y arbitrarias por encargos políticos.

#### **3.2.4. Entrevistas realizadas a titulares de las oficinas del Ombudsman en España y Suecia, y la información obtenida.**

Dentro de los objetivos propuestos al inicio de la investigación, planteamos la alternativa de entrevistar a los titulares del *Ombudsman* en España y Suecia a efecto de conocer cuál es su perspectiva sobre las condiciones laborales al interior de dichos organismos, así como los avances en materia de derechos humanos, en particular sobre los beneficios otorgados a las y los empleados de la institución durante su gestión.

En el caso de España, únicamente se permitió la comunicación con el titular del Procurador del Común de Castilla y León, el Profesor Catedrático Tomás Quintana López, en junio de 2019, quien en entrevista informó sustancialmente lo siguiente:

Dentro de las acciones que ha favorecido para impulsar el desarrollo profesional del personal que tiene a cargo, ha promovido el reconocimiento en la antigüedad del puesto de trabajo, lo cual se traduce en un incremento salarial; respecto a la creación o construcción de alguna área de apoyo psicológico a su personal, indicó que no era necesario ya que los casos que se tramitan en el Procurador del Común no lo ameritan, además de que la realidad europea dista mucho de la latinoamericana; las personas que trabajan en la institución son personas “muy formadas, ya formadas”, adquieren una formación continua a la que pueden asistir a cursos, son altos funcionarios públicos, y ellos mismos se encargan de actualizarse en los nuevos criterios jurisprudenciales para estar al día; han implementado procedimientos a través de los cuales la Procuraduría se allega de toda la información necesaria para dar celeridad a los casos planteados a la Institución, la relación con las autoridades es muy buena; para brindar un servicio expedito en los expedientes de queja han implementado, desde marzo de 2019, una “administración electrónica”, lo que ha agilizado las quejas; las solicitudes de información se hacen llegar a las autoridades y a los particulares por “medios telemáticos”, lo cual ha ayudado a agilizar las peticiones, tienen una política de cumplimiento de la legalidad de protección de datos personales; una adecuada defensa de los derechos humanos la traduce “haciendo eco de las quejas, a través de un sistema de atención al ciudadano que puede ser a

través de distintas vías: de forma personalizada, telefónica, correo ordinario o telemático” y a partir de ahí solicitan toda la información que requieren a las distintas autoridades; los horarios de trabajo se ajustan a la administración pública española, 35 horas semanales, éstas son flexibles, las y los trabajadores pueden ingresar antes o después, desde las 7:30 a. m. y salir hasta las 19:00 horas, esto no está en la ley, es un acuerdo interno y depende de la persona que se encuentra desempeñando la presidencia del Procurador, todas las prestaciones que están establecidas en la legislación española son respetadas íntegramente por la institución; respecto a la hora de comida el trabajador puede hacer “jornada partida, las personas pueden hacer uso de su capacidad de decidir, siempre dentro de esa flexibilidad”, la puerta está abierta hasta las 14:30 horas de la tarde, quien quiera regresar a laborar después de esa hora puede hacerlo ingresando con una tarjeta, ya que la atención presencial al público es de 9:00 a 14:00 horas. El Procurador permanece en la oficina desde las 8:30 am hasta las 15:00 horas, y algunas veces también se queda por las tardes. No hay guardias, más que el guardia de seguridad que una vez agotado su horario laboral se retira a casa. Durante su gestión ha implementado la sede electrónica, la política de protección de datos personales, un acercamiento a la ciudadanía mediante visitas institucionales y múltiples entrevistas en los medios de comunicación. Ha incorporado a más personal, ya que el número de quejas ha aumentado, cuentan con 9 asesores, personal subalterno y de administración, en total son 32 personas, actualmente tienen 6500 quejas en trámite, también atienden consultas que a veces no terminan en una queja, el tiempo que tardan en concluir las es de seis meses en promedio. Los principales retos a los que se ha enfrentado es la atención a las personas que residen en el medio rural, es muy disperso, con un cierto grado de envejecimiento, por tanto con unas peculiaridades muy particulares, por lo que una vez al mes se desplazan a las nueve capitales de provincia y algunos otros municipios de ciudad para recibir sus quejas. No han tenido casos de hostigamiento laboral ni sexual, pero en caso de tener conocimiento de algún delito dan parte a la autoridad competente; el ambiente laboral es grato; todas las semanas la asesora jefa reúne a todos los asesores y hacen una sesión conjunta de trabajo, previo a reunirse con él para después comentarlos con todos los asesores; este es un órgano unipersonal ya que es él quien firma las resoluciones, los asesores presentan propuestas. La relación con las autoridades es muy buena, ya que es una figura cargada de *auctoritas*. Los derechos laborales no cabe incrementarlos o modificarlos ya que están dados por la Junta de Castilla y León.

No ha aumentado ningún derecho relacionado con salud en el trabajo ya que no hay ningún riesgo de trabajo, sólo caerse de las escaleras. Su personal no llega a padecer el síndrome de *burnout* porque tienen un horario muy flexible, vacaciones, días libres que, en conjunto, dan un total de un mes y medio.

Al comparar de manera general la dinámica laboral de este organismo español con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, salta inmediatamente a la vista el cuidado que la institución tiene para con su personal; por dicho del titular de la Institución y de su personal, no lo exponen a horarios desgastantes y han dejado al criterio de cada persona trabajadora la manera en la que prefiere cubrir su jornada laboral. Otro aspecto que resulta llamativo y difiere de la Comisión local es el uso de medios electrónicos para capturar y tramitar las quejas; en el Procurador del Común está permitido el envío de solicitudes a la autoridad de manera electrónica, lo cual, a dicho del titular, ha dado celeridad a los casos que tramitan. Por lo que respecta a los mecanismos para atender y detectar los casos de hostigamiento laboral y/o sexual, éstos no existen, ya que a decir del Procurador no han tenido casos, lo que probablemente tenga que ver con que es una oficina con muy poco personal; sin embargo, es un aspecto que la Comisión de la Ciudad de México sí ha abordado, como ha quedado expuesto.

Por lo que toca a la presidenta del Parlamento del Ombudsman en Suecia, Elisabeth Rynning, la entrevista fue concisa, ilustrativa y breve, y a pesar de su cargo, comentó que no podía contestar todos los cuestionamientos ya que no los rendiría a título personal, sino en nombre del Parlamento y no podía permitírsele; así que de las respuestas que pudimos obtener destacan las relacionadas con la duración del trámite de las investigaciones, la cual va de seis a doce meses y, en algunos casos, depende de la resolución de la Corte, no del Parlamento; respecto al horario laboral, comentó que era de 9:00 a 15:00 horas y se manejaba de manera flexible; no tienen reloj para registrar la hora de entrada ni de salida; algunos días trabajaban más horas que el horario establecido, todo dependía del periodo en el que se encontraran, por ejemplo, en días previos al juicio se incrementaba el horario laboral. Ella en particular, tenía que cubrir las horas que fueran necesarias para cumplir con las labores del Parlamento sin llegar a especificar el número total de horas; además, el número de casos que recibía el área

legal del Parlamento era aproximadamente de cuatro casos para un total de tres asesores legales.

Respecto al síndrome de *burnout* refirió que en prácticamente todos los lugares se presenta, está ligado con problemas personales y cuando esto se presenta se tiene que realizar una evaluación individual. Para evitar las malas prácticas laborales como el *burnout*, *mobbing* y acoso sexual el Parlamento cuenta con lineamientos y rutinas claramente establecidas; aunado a ello, se ha implementado un sistema para registrar cuántas horas trabaja cada empleado, lo cual les permite visualizar si se ha trabajado demasiado, en esas situaciones el sistema arroja cuántas horas se laboró en exceso, así que el supervisor lleva a cabo una reunión con la persona para acordar no tomar ciertos casos, o visualizar que se debe trabajar menos; una vez a la semana se reúnen los supervisores para escuchar al personal y saber si necesitan priorizar en alguna tarea en específico o si se está estresado y requiere atención. Asimismo, en Suecia se cuenta con un sistema de asistencia para la salud, que brinda servicios de terapia o atención médica; junto con ello, la Ley Antidiscriminación marca cuáles son las conductas que son castigadas y por ende deben evitarse.

Al interior del Parlamento del Ombudsman, ella no tenía conocimiento que existieran casos de hostigamiento laboral o sexual, lo cual en caso de presentarse tendría que tratarse con mucho cuidado por la naturaleza del tema.

### **3.2.5. Violaciones a los derechos humanos y a las condiciones laborales detectadas en los testimonios de las personas trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.**

Las entrevistas que realizamos al interior de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México nos permitieron documentar las experiencias vividas a su interior, que dan cuenta de las malas prácticas laborales que se han desarrollado en diferentes administraciones de la misma Institución.

Este ejercicio de campo nos permitió obtener diversos testimonios, los que nos sirven de sustento para afirmar que al interior del *Ombudsman* capitalino existe un desfase entre el discurso de la dogmática jurídica y la sociología jurídica. Gracias a estos testimonios,

quedó comprobada la hipótesis de la que partimos, es decir, que las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México quebrantan los derechos humanos de las personas trabajadoras.

Como lo expusimos en el apartado de aspectos metodológicos, las entrevistas estuvieron dirigidas sólo a aquellas personas trabajadoras que, en el instrumento utilizado como sondeo, contestaron que habían sufrido hostigamiento laboral y/o sexual. Pasado este filtro, tuvieron que contestar cinco preguntas que estuvieron encaminadas a conocer los siguientes aspectos:

- a. Su experiencia como personas defensoras de derechos humanos.
- b. Su experiencia dentro de la Institución.
- c. Su experiencia al salir de la Comisión (si es que aplicaba).
- d. Las áreas de oportunidad de la Institución y,
- e. Su visión respecto de cómo debe materializarse una adecuada defensa de los derechos humanos.

Los planteamientos anteriores, en conjunto con el instrumento utilizado como sondeo, permitieron obtener diversas experiencias que, analizadas, en conjunto arrojaron un panorama particular de las malas prácticas que permean en el interior de la Institución.

A continuación, transcribiremos aquellos testimonios que constatan lo antedicho, además de compartir la evidencia que se obtuvo gracias al método etnográfico, así como una nota periodística que dio cuenta de un caso en el que una persona trabajadora sufrió violaciones a sus derechos humanos, como enseguida lo exponemos.

El 24 de julio de 2015, el periódico La Jornada publicó una nota en la que una visitadora adjunta auxiliar de investigación fue despedida injustificadamente por instrucciones de la entonces Quinta Visitadora General, acción que fue reprochada por

las y los trabajadores adscritos a la Comisión dada la manera en que se llevó a cabo. La nota en comento refirió lo siguiente<sup>310</sup>:

*[...] Se abrió un expediente en la Contraloría de la CDHDF<sup>311</sup> y se le acusó [a la servidora pública] de la sustracción de documentos. La situación, manifestaron los visitantes, llegó a tal grado que policías auxiliares fueron llamados para presentarla ante el Ministerio Público. El hecho que alarmó al personal de la CDHDF, trascendió a las redes sociales. No obstante, indicaron, éste no es el primer caso de despido de trabajadores en forma injustificada [...].*

En congruencia, y para allegarnos de mayores datos, localizamos a la víctima de esos hechos, quien así relató lo sucedido:

*“La experiencia dentro de la Comisión al inicio fue muy buena, relacionarte con la gente, hacer algo para ayudarla [...] y al final muy frustrante, el proceso de 8 años fue desalentador porque la estructura de la Institución no te dejaba defender derechos humanos. Al final, fue una experiencia lo más asquerosa del mundo. Mi salida fue bastante atropellada, la peor salida de las salidas. Un proceso derivado de una denuncia de acoso laboral que fue una represalia por haber denunciado y que terminó en un intento de despido injustificado [...]”.*

De igual manera, encontramos en otros testimonios, evidencias similares:

- *Mi experiencia como defensora de derechos humanos fue difícil [...] tuve que demandar. En ese entonces, la situación personal no se defendía, no existía, no se daba, pero por un principio de congruencia tenía que defender lo que creía que era lo correcto, porque ser defensor de derechos humanos es un tema de congruencia, todo lo que se realiza a favor de los usuarios también debe aplicar al interior.*

---

<sup>310</sup> Quintero R., Josefina, “Empleados de la CDHDF revelan acoso a compañera”, La Jornada, México, sección capital, 26 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/26/capital/028n2cap>

<sup>311</sup> Estas siglas corresponden al nombre “Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal”, el cual fue modificado con la publicación de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 12 de julio de 2019.

- *Fue una experiencia parcialmente buena, el trabajo que se realizó era muy gratificante, es sólida en los procesos internos en la ayuda de las personas que acuden a pedir su ayuda. La Institución sí tiene esa fortaleza normativa, lamentablemente las instancias no respondieron adecuadamente, lamentablemente en la experiencia de despido que viví, no existía una instancia ante la cual pudiera exponer mi problemática, fue discrecional y destructiva, cuando denuncié a mi salida, fue a través del Consejo de la Comisión, pero en ningún momento lograron transparentar el proceso. Yo pedía que se iniciara un procedimiento como decía el Estatuto del Servicio Profesional, pero no lo respetaron, inventaron que me estaba robando documentación.*
- *Mi salida de la Institución fue espantosa por las irregularidades y falta de actuación por parte del Consejo, ya que el Consejo no tenía un método claro para controlar la actuación de la presidenta. Tuve que acudir a redes sociales como Twitter. La que era la Directora General de Quejas me inició un procedimiento en Contraloría Interna, pero me lo notificaron cuando ya había salido de la Comisión, el procedimiento fue irregular, impugné la sentencia que resultó en una sanción como amonestación.*
- *Considero que existen diversas áreas de oportunidad, por ejemplo, se deben de fortalecer las facultades del Consejo y se debe crear un sindicato. Yo formaba parte del grupo de trabajo para la creación del Protocolo de actuación de casos de hostigamiento laboral. El Protocolo realmente debe garantizar la adecuada atención de los casos de hostigamiento, debe estar apegado a los estándares internacionales.*
- *Considero que una adecuada defensa de los derechos humanos tendría que empezar por fortalecer el papel de las personas que laboran dentro de la Institución, se debería de contar con una buena capacitación para profesionalizarlas, que exista un control en la calidad y calidez del servicio. Como defensores se tiene la encomienda de mirar a las instituciones que se encargan de la defensa de derechos humanos para atender los casos de hostigamiento laboral y sexual que sufren los defensores de derechos humanos. Una adecuada defensa de los derechos humanos tendría que traducirse en capacitación y la creación de mecanismos previos para reconocer la tarea de los defensores (para promover cuestiones de protección, en el desempeño de sus funciones, como el caso del acoso, estándares mínimos preventivos para evitar situaciones de violencia y acoso al interior de las instituciones). Creación de políticas*

*públicas, algunas están contempladas en el Programa de Derechos Humanos (PRODEHUMA), líneas de acción que prevén la protección a los defensores de derechos humanos. Ya existe uno que es el “Mecanismo de atención a defensores y periodistas”.*

- *Ser defensora de derechos humanos es una tarea ardua debido a que casi todas las personas servidoras públicas no respetan la normatividad, no cumplen de forma adecuada con sus atribuciones y sean indiferentes a las diversas problemáticas que afectan a las personas –es decir los ciudadanos–. Por eso es necesario orientar a las personas para que hagan valer sus derechos y de ser posible se resuelvan sus problemáticas.*
- *Te puedo decir que de todos los días del mes sólo tres días lograba salir al término de la jornada laboral oficial, todos los demás días salía una o dos horas más tarde de mi horario oficial, ya era algo a lo que estaba acostumbrado, es algo que ya era costumbre, sólo el personal administrativo podía darse el lujo de salir a su hora.*
- *En una ocasión se me ocurrió publicar una noticia en una red social, no recuerdo en qué lugar había sucedido, pero habían quemado al que era su jefe porque los trataba mal, y como tenía agregados a compañeros de la Visitaduría General, pues uno de ellos fue con el chisme con la titular, me acusó de que había publicado esa noticia. Eso bastó para que la Visitadora General no renovara mi contrato de honorarios, y a los que le dieron “like” les llamó la atención.*
- *Mi experiencia dentro de la Institución en su mayoría ha sido positiva porque he aprendido respecto a muchos temas de derechos humanos y principalmente porque se aplican los conocimientos en el trabajo diario. Muchas personas confían en este Organismo debido a que se les brinda el apoyo que requieren, cuando no es así, se les brinda orientación para que acudan a otras instancias donde sí recibirán el apoyo. Aunque también considero que de alguna manera sí se ha afectado mi salud física y mental debido a la carga de trabajo ya que se está en un constante estrés, sobre todo para aquellas personas que tienen expectativas no muy claras de lo que hace un organismo de acuerdo con sus atribuciones.*
- *Venía de un proceso super desgastante antes del 2018, ya llevaba dos años siendo hostigada laboralmente por parte de mis superiores. En 2018, acudí ante el Comité*

*de Igualdad de Género exponer el mobbing que estaba viviendo por parte de mis compañeros y compañeras de trabajo. Durante mucho tiempo hicieron mi estancia tormentosa en la Visitaduría General, no me invitaban a las reuniones del área, no me consideraban en las actividades recreativas que la propia Institución había desarrollado para propiciar un buen clima laboral, como lo eran los equipos de fútbol o basquetbol; algunas de las visitadoras adjuntas eran, incluso, groseras, me aventaban los documentos, me contestaban de mala manera, algunas otras me ignoraban; en la libreta donde se registraba la solicitud para requerir vehículo, llegaron a escribir frases a lado de mi nombre. Todos esos actos tenían como antecedente, el mal trato que me habían dado la Directora de Área en contubernio con la Visitadora General; entre las dos mermaron mi salud psicofísica, en ocasiones la Directora de Área me regresaba el mismo documento cinco veces con correcciones diferentes, en mis actas circunstanciadas y oficios me tachaba el grado de maestra, pero ella sí pedía que se le incluyera cuando firmaba; a pesar de que yo tenía el puesto de subdirectora de área, no me llamaban a las reuniones con la Visitadora General, mientras que a las otras personas con el mismo nivel directivo, sí las incluían. En una ocasión le pedí directamente a la titular de la Visitaduría mi cambio de área y ella se limitó a contestarme que eso no sería posible porque no había ninguna área que me quisiera recibir, además de que ninguno de mis homólogos estaba dispuesto a cambiar de Dirección de Área, ya que en cada Visitaduría General hay dos Direcciones, así que pues sólo tenía la opción de resistir. Debido a esa respuesta, me vi en la necesidad de solicitar audiencia con la ombudsperson en turno, ella optó por autorizar mi cambio de área durante un mes a otra área de la Comisión. Fue una solución provisional, que no atendió el problema de fondo pero mínimo los actos de hostigamiento cesaron.*

- *La respuesta del Comité de Igualdad de Género fue rechazar mi queja, supuestamente porque no había exhibido pruebas suficientes, así que sin mayor trámite ni investigación mandaron al archivo mi petición.*
- *Mi salida de la Comisión fue inesperada e injusta, un día sin más me mandó llamar el Director de Área para notificarme la pérdida de confianza, en la puerta de la oficina del Director estaba una persona adscrita a la Dirección Jurídica, quien se encontraba ahí sólo por si me negaba a aceptar mi despido. Me dijeron que a partir del día hábil siguiente ya no tendría permitido ingresar a las instalaciones de la Institución, así que*

tendría que sacar todas mis cosas ese mismo día. Fue muy injusto ya que yo no era la única persona con más de 100 expedientes en trámite, la mayoría de nosotros (visitadores adjuntos) teníamos de 70 expedientes para arriba, la Visitaduría estaba inundada de expedientes, y creo que ahora siguen peor, así que como bien sabes, con esos números es imposible tener todo activo, es materialmente imposible, durante años estuvimos rebasados de trabajo. Lo que hubo en el fondo es que yo había impugnado mi calificación del Servicio Profesional, así que yo me encontraba en ese proceso, y litigando mi caso no sólo en el jurídico de la Comisión sino también ante juzgados, como le iba ganando al que era el Visitador General, fue que se pusieron de acuerdo él y la Directora Jurídica para notificarme la pérdida de confianza. Todo fue arbitrario, y sin respetar el debido proceso, ni siquiera hubo alguna resolución de la Contraloría Interna que resultara en alguna amonestación o sanción por el servicio que prestaba al público, fue un acto autoritario que no estuvo debidamente fundado ni motivado. La forma en la que me corrieron me deprimió muchísimo, fueron meses muy duros, mi salud se vio muy afectada.

- Puedo decirte que una de las experiencias más gratificantes en mi vida ha sido el ser defensora de derechos humanos, el poder ayudar a las personas es reconfortante; sin embargo, este rol está íntimamente ligado a la posición que la institución como el Ombudsman tiene en una sociedad. Mi sentir ha cambiado con el paso de las personas titulares que han ocupado la presidencia de la Comisión. Cuando llegué al Organismo en 2008, se le reconocía una gran autonomía y los funcionarios de dependencias como la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, te trataban bien, había un respeto y reconocimiento por nuestra labor; pero esto cambió con el paso de las administraciones, para mal. Ahora en 2019, puedo decirte que el papel de las y los defensores de derechos humanos que pertenecemos a la Comisión de Derechos Humanos es lamentable, ya no nos respetan, la autoridad te contesta cuando quiere, tienes que pedir cita en la agencia del Ministerio Público para ver una carpeta de investigación, lo peor de todo es que el titular de la Visitaduría General no hace nada para revertir tan ridículos requisitos. La Institución ha perdido su esencia.
- Mi experiencia al interior de la Institución tuvo matices. Al inicio, como ocupaba el puesto más bajo de la estructura de la Comisión, no tuve mayores problemas relacionados con hostigamiento laboral, me emocionaba pertenecer a la Institución,

*todo era maravilloso, las prestaciones, las cargas de trabajo las disfrutaba, muy probablemente porque tenía 23 años, acaba de graduarme como licenciada en derecho, así que todo me entusiasmaba, todo era nuevo, y el quedarme cuatro o más horas de mi horario oficial no me molestaba en lo absoluto, quería que mi jefe reconociera mi esfuerzo y me ganara su confianza. Posteriormente, al ascender con los concursos de oposición del Servicio Profesional empezaron los conflictos, empecé a sufrir acoso. Fueron tres años en los que sufrí hostigamiento laboral por parte de dos directoras de área y por tres titulares que pasaron por esa Visitaduría General.*

*Recuerdo que uno de ellos, tuvo el atrevimiento de decirme que ya le habían comentado sobre mí, así que a diferencia de todos, a mí me iba a costar más, tenía que demostrar que todo lo que le habían dicho no era cierto, me dijo “todos empiezan de cero, excepto tú, tu empiezas de más atrás”, esa fue su bienvenida. Como temía perder mi fuente de ingreso no le dije nada, sólo que mi trabajo hablaría por mí, y así fue.*

- *El hostigamiento que viví fue tormentoso, me afectó psicológicamente y físicamente. No tenía ganas de pararme para ir a trabajar, muchos días lloraba. De las peores experiencias de mi vida, y muchos de mis temores eran por pensar que perdería mi empleo.*
- *Llegó un punto en el que ya eran tantos expedientes que era o sobreponerme a ese sentimiento, y que no me importara, situación que no lograba dominar, o era morir de angustia, pensando que alguna persona peticionaria me enviaría a contraloría por la falta de actividad en su expediente. La carga de trabajo era una locura, lo más que llegué a tener, fueron 60 expedientes en trámite, suficientes para lidiar con episodios muy agudos de gastritis y colitis.*
- *Derivado a que el Visitador General que en ese entonces era mi superior jerárquico me negó el goce de mi primer periodo vacacional anual, y a pesar de intentar conocer los motivos de dicha negativa y solicitar su reconsideración personalmente, lo único que recibí a cambio fue su silencio y un trato desigual hacia mi persona. Por ello, le presenté por escrito una petición sencilla y respetuosa, para que me indicara los motivos por los cuales no tenía derecho al primer periodo vacacional de ese año, a pesar de cumplir con la normatividad aplicable. Pero no recibí respuesta; en consecuencia, promoví un juicio de amparo en los juzgados de distrito en materia*

*administrativa en su contra, por haber violado el contenido del precepto constitucional octavo sobre derecho de petición, y ahí viví otra violación al derecho de acceso a la justicia. Después de 11 meses me fue notificado el amparo y protección de la Justicia Federal, resolución que fue recurrida por la autoridad por no compartir el criterio del juzgador. Al respecto, la autoridad demandada argumentó que no eran autoridad ya que la relación que había con la promovente era de coordinación y no de supra-subordinación, por lo que la litis tendría que ser dirimida en un tribunal burocrático. Y a pesar de haber sido recurridos por un tribunal federal, las autoridades en cuestión siguieron sin dar respuesta a mi petición, así que no gocé de mi periodo vacacional, y tampoco recibí respuesta a mi petición realizada por escrito. En medio de la demanda, el titular del área, sin más, como represalia por la presentación del amparo citado decidió readscribirme de Visitaduría General.*

- *Cuando la perspectiva de género aún no estaba de moda, y no existían mecanismos para atender este tipo de casos, me tocó sufrir acoso sexual por parte de un compañero de trabajo. Su acoso consistía en mandarme mensajes por el chat de la plataforma del correo electrónico en un tono sexual, me hacía propuestas incómodas a pesar de no darle ninguna señal en ese sentido. Un día que ya estaba muy cansada me lo encontré en las escaleras del edificio antiguo, cuando la Comisión se ubicaba en Avenida Chapultepec, se me acercó demasiado y me dijo que si ya iba a cooperar, así que lo que hice fue empujarlo y golpearlo. De esta situación se enteró el presidente en turno, así que mandó llamar a este señor para llamarle la atención, finalmente esta persona terminó saliendo de la Institución.*
- *En una ocasión, un señor del área de administración empezó a tener actitudes que eran totalmente fuera de lugar ya que yo ni lo conocía, ni le hablaba. Comenzó por dejarme papelitos con frases, gelatinas y por último flores. Recuerdo que cuando vi el ramo de rosas en mi lugar lo que hice fue acudir a su cubículo y entregárselas, además de hacerle la petición expresa de que no volviera a dirigirme la palabra ni a dejarme regalos, ya que yo no le había dado pie a que sucediera algo así. Su acoso no paró, siempre que me veía al cruzar la explanada sentía que me desnudaba con la mirada, en el comedor me miraba de una forma incómoda, lasciva. Un día que iba saliendo de las instalaciones y me dirigía a mi auto, me alcanzó y quiso tomarme del brazo, sentí muchísimo miedo y desagrado, así que lo que se me ocurrió hacer fue correr hacia mi vehículo. Lo sucedido, se lo informé a mi titular, quien determinó que*

*tenía que hacerse del conocimiento del superior jerárquico del servidor público. Una vez realizada esta acción, el acosador fue llamado por su jefe, y lejos de disculparse optó por inventar que yo me estaba peleando con su esposa por él lo cual era una vil mentira; ante esta reacción sentí una impotencia enorme, que me hizo llorar de la rabia e impotencia. Finalmente, todo quedó en una llamada de atención, y el acosador continuó trabajando en la Comisión como si no hubiera pasado nada. En esa época no había algún mecanismo o área para denunciarlo.*

- *Es claro que las personas que laboramos al interior de la Comisión en el área de defensa, requerimos algún mecanismo que equilibre la balanza ante las y los superiores jerárquicos, se han implementado todas las acciones posibles para atender a las personas peticionarias, pero hacia el personal han sido muy pocos los cambios que se han impulsado para no sufrir violencia por parte de nuestras autoridades.*

De los testimonios citados podemos advertir que son varias las historias que coinciden en manifestar las condiciones de desigualdad que se viven al interior de la Institución, y que las prácticas laborales cambian dependiendo la persona que esté a cargo de la administración, lo cual mancha la naturaleza del propio organismo constitucional autónomo.

Otro aspecto que nos merece atención es lo manifestado sobre la transgresión al derecho de petición de la persona trabajadora, por parte de las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos capitalina, quienes, en lugar de frenar el andamiaje de la garantía establecida en nuestra Carta Magna del juicio de amparo, continuaron conculcando el derecho de la persona trabajadora, le negaron arbitrariamente su derecho al goce de vacaciones, su derecho de petición y a su dignidad. No les importó a las autoridades en turno del *Ombudsperson*, violar uno de los derechos humanos sociales de la persona servidora pública, ni el haber acudido ante la justicia federal hizo que sus autoridades enmendaran su error y cambiaran de estrategia; por el contrario, persistieron en la toma de decisiones arbitrarias.

En esa tesitura, este testimonio también nos permite visualizar la problemática que existe con el juicio de amparo, que si bien no forma parte del análisis de este documento,

refleja el debilitamiento de la justiciabilidad de los derechos sociales, una garantía de difícil acceso para cualquier persona, en la que constantemente se revictimiza a quien decide recurrirlo, al no ser un recurso sencillo y rápido, que ampare a la persona contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, como se desprende del siguiente análisis:

“[...] Entre los problemas técnicos del juicio de amparo a los que me he referido tenemos los siguientes:

a) Ha perdido su esencia como juicio para la protección o tutela de los derechos humanos [...] En el juicio de amparo se reúnen “cinco tipos de proceso” o de juicio. Es al mismo tiempo un recurso de habeas corpus (exhibición o de libertad personal); un juicio de control de constitucionalidad de las leyes; un recurso de casación en contra de sentencias definitivas; de revisión de cuestiones contencioso-administrativas, y de protección de cuestiones agrarias. [...] De esta manera, parecería ser que esta sobrecarga funcional del juicio de amparo le ha apartado de su cometido original de proteger derechos humanos, y le ubica de manera más cercana a la estructura procedimental de un juicio de control de la legalidad.

b) Complejidad en su diseño. Hoy, el juicio de amparo es un instrumento sumamente complejo (requiere de juristas especializados para su instrumentación; su impulso exige conocer complicadas reglas procesales, y pone excesivas cargas de tiempo y dinero en las personas que acuden a este). Se basa fundamentalmente en la exigencia de una serie de requisitos formales de procedibilidad, que tornan este recurso en un procedimiento complejo que implica, de origen, un obstáculo para el acceso a la justicia de las personas, y resulta notoriamente incompatible con los estándares establecidos en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

c) Confunde cuestiones relacionadas con el control de la legalidad y control de constitucionalidad. [...]

d) Impone cargas desproporcionadas a las víctimas para demostrar que se han cometido violaciones a los derechos humanos en su perjuicio. [...] De esta manera, para que un recurso judicial resulte adecuado y efectivo para la protección de los DESC se requiere que el mismo no dependa de que las víctimas aporten las pruebas

necesarias para acreditar que el Estado ha violado los derechos de personas o grupos de personas, sobre todo cuando son las autoridades quienes cuentan, en muchas de las ocasiones, con las pruebas de las acciones u omisiones que se les demandan. [...] En conclusión, parecería que el diseño del juicio de amparo se identifica con una perspectiva de apertura o cierre del sistema de acceso a la justicia, en donde los obstáculos técnicos no serían sino la “cara jurídica” de un diseño político orientado a reducir las posibilidades de éxito de un recurso judicial<sup>312</sup>.

En el mismo sentido, uno de los ex presidentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación coincidió con lo manifestado en la cita que antecede, es decir, que el amparo debe ser un recurso breve, sencillo, accesible, con fallos idóneos y efectivos para reparar violaciones a derechos en el que se entienda como “el deber de juzgar con perspectiva de género, para conceder la mayor protección a las personas, así como para que el amparo se ajuste a nuestras diversas realidades, en las que las relaciones de poder transitan del ámbito privado al espacio público, [...] para no rebajar su estatus a la de mera norma programática<sup>313</sup>”, siendo los y las juezas, las encargadas de impartir justicia y obligadas a no obstaculizar su adecuado funcionamiento, teniendo como único requisito para lograrlo, un compromiso serio con los derechos humanos y siempre a favor de las personas.

No obstante, a pesar de que en nuestra Carta Magna los derechos humanos han sido incluidos en la letra, en el mundo fáctico sigue existiendo un déficit en el compromiso del que habla el ex ministro, que incluso, al formar parte de un organismo constitucional autónomo como lo es la Comisión de Derechos Humanos, ocurren actos autoritarios y

---

<sup>312</sup> Cfr. Ortega Soriano, Ricardo Alberto, *Capítulo 9. La política sobre la técnica: algunos obstáculos no jurídicos para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en las democracias constitucionales*, en Cruz Parceró, Juan A. (coord.), *Los Derechos Sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020, pp. 287-323.

<sup>313</sup> Silva Meza, Juan N., *El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XVIII, 2012, Bogotá, pp. 151-172.

arbitrarios que redundan en violaciones a los mismos derechos reconocidos en nuestra Constitución federal.

### **3.2.6. Entrevistas aplicadas a las y los empleados del Procurador del Común de Castilla y León, del Defensor del Pueblo en España y de la oficina del Ombudsman en Suecia.**

En ese orden de ideas, se indagó en la visión que tiene la población sobre la perspectiva que la sociedad sueca tiene en torno a la protección de los derechos humanos y laborales. Al respecto, realizamos diversas entrevistas con integrantes de la comunidad sueca; encontramos que se tiene una concepción de alta efectividad con lo que dice la norma, todas las personas que fueron entrevistadas coincidieron en manifestar que la ciudadanía cumple con las normas en ese país, debido a que hay una sólida credibilidad en el sistema de gobierno que está enfocado a procurar el bienestar de la población, así como la visión que de no cumplir con la ley, las sanciones son muy altas; al respecto, algunas de las personas entrevistadas comentaron que si se conducía un vehículo sin contar con la licencia respectiva y algún policía te detenía para realizar una revisión de rutina, la sanción podía alcanzar la penalización de no poder conducir hasta después de dos años.

Asimismo, la mayoría coincidió en que no había necesidad de transgredir la normativa toda vez que es un buen sistema, un país ordenado que cuida a la gente, así que *“para qué arruinarlo si todo marcha bien”*.

Respecto al panorama de los derechos y las condiciones laborales en los centros de trabajo todos coincidieron en que una vez que se forma parte del sistema jurídico y laboral de Suecia, el Contrato Colectivo de Trabajo los arroja y protege de cualquier violación que pueda perpetrar el empleador, por lo que ninguno manifestó haber sufrido algún agravio hacia su persona; por el contrario, indicaron que los empleadores observaban la normatividad y si en alguno de los casos, al realizar alguna actividad física, sufrían algún daño hacia su integridad física, existía un mecanismo para evitar esos acontecimientos en el futuro, uno de ellos describió el siguiente ejemplo:

*“al estar colocando unas sillas para una conferencia me prensé el dedo, se me hinchó el dedo, para mí no fue algo tan grave, pero al comentárselo a mi supervisora,*

*inmediatamente elaboró un reporte de la incidencia y para evitar en futuras ocasiones que esto volviera a suceder, se mandaron a colocar fotografías con instrucciones de cómo se tenían que tomar las sillas para no prensarte los dedos con un descuido. Las autoridades suecas tratan de prevenir los accidentes que se les presentan con tres objetivos: el primero, evitar que vuelva a suceder; el segundo, que el trabajador tenga que ausentarse de sus labores por requerir atención y, tercero, porque estos incidentes le cuestan al estado sueco, tendrían que pagarme el día, además de los insumos que requiera en la atención médica, así que las autoridades suecas son previsoras, previenen un daño y gasto a la economía sueca. Yo diría que son muy inteligentes”.*

Esto pudimos comprobarlo en el lugar de trabajo del entrevistado, las fotografías y las instrucciones se encontraban pegadas en las puertas de las aulas donde se localizaban las sillas para acondicionar las aulas de los estudiantes.

El testimonio anterior, es solo una de las varias narrativas similares en la que los y las trabajadoras entrevistadas, de la Universidad de Lund, manifestaron que existe una cultura de cuidado hacia las y los trabajadores, desde brindar las condiciones, instrumentos e instalaciones adecuadas al personal, como pueden ser: sillas especiales para personas que pasan demasiadas horas sentadas frente a alguna computadora, mesas eléctricas que permiten ajustar la altura, por si eres una persona de estatura alta o baja, incluso, si ya te has cansado de estar sentado, posa piernas, áreas para tomar café y frutas, áreas para ejercitarse, tomar un masaje o descansar, hasta permisos para ausentarse del trabajo por estar enfermo o tener a alguno de los o las hijas enfermas, sin tener que entregar algún justificante, siempre y cuando no exceda de una semana.

Respecto a la visión del respeto a los derechos humanos y su inclusión en la normatividad, las personas que entrevistamos de la Facultad de Derecho (*JuridiskaFakulteten*) de la Universidad de Lund coincidieron en expresar que los derechos humanos son respetados por las leyes suecas, y toda vez que se reconoce en la Constitución de Suecia la observancia al Convenio Europeo de Derechos Humanos, efectivamente existía un apego a éstos. Por otra parte, ninguno de los entrevistados manifestó haber acudido al Parlamento del Ombudsman para presentar alguna queja, por lo que no conocían de primera mano su trabajo, pero sabían de su existencia, de

modo indirecto, a través de sus resoluciones las cuales, a su parecer, son buenas, además de contar con una excelente formación jurídica por lo que tenían una gran confiabilidad entre la población sueca.

Sólo recabamos un testimonio, por parte de la persona encargada del área de recursos humanos del Parlamento del Ombudsman en Suecia, quien manifestó haber tenido conocimiento de casos de *burnout* por la carga de trabajo y de hostigamiento laboral, pero debido a que son aspectos negativos, no encontraríamos a ninguna empleada o empleado que aceptara que esas conductas han existido. Al respecto, las autoridades del Parlamento sueco, y con el fin de evitar esas malas prácticas, han desarrollado un protocolo de atención para este tipo de problemáticas; constantemente evalúan a su personal y, de manera preventiva, han creado actividades extra laborales al promover convenios con gimnasios y academias para que las personas trabajadoras tengan la oportunidad de paliar el estrés producido por el trabajo. Debido a que el reconocimiento del hostigamiento laboral como una mala práctica es nuevo, el protocolo de atención se ha ido modificando a medida que se han presentado los casos. Asimismo, afirmó que estas malas prácticas laborales han sido una tarea difícil de abordar ya que no es bien vista su existencia; sin embargo, han intentado prevenirlas y atenderlas en cuanto se presentan.

### **3.2.7. Vicisitudes relacionadas con la aplicación de las entrevistas.**

Una vez delimitado el universo al cual se tenían que aplicar las entrevistas para detectar los casos de las personas trabajadoras violentadas, realizamos las acciones pertinentes para lograr la comunicación efectiva con personal de ambos países, en España, el Procurador del Común de Castilla y León, así como del Defensor del Pueblo; mientras que en Suecia logramos entrevistar a empleados del *Parliamentary Ombudsmen (Riksdagen Ombudsmän)*; además de personas trabajadoras de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lund.

Derivado de las costumbres y normatividad de cada país, las barreras a las que nos enfrentamos fueron diversas; en algunas, el camino fue menos sinuoso.

En el caso de España, las encuestas fueron aplicadas a personal de ambas instituciones, tanto del Procurador del Común de Castilla y León como del Defensor del Pueblo. Ambos se mostraron cooperativos y dispuestos a proporcionar datos e información relacionados con nuestro tema de investigación; pudimos entrevistarnos con el Procurador del Común de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Tomás Quintana López y demás personal que lo integra, así como presenciar el servicio que prestan las y los asesores a la ciudadanía en sus visitas mensuales a la provincia de Salamanca, en las que recaban quejas y/o proporcionan orientaciones.

Por lo que hace al desarrollo de las entrevistas en el Defensor del Pueblo, nos enfrentamos a barreras institucionales, siendo la primera el poder agendar una fecha para llevar a cabo las entrevistas con personal de dicha institución, la cual tardó aproximadamente dos meses en dar respuesta a nuestra solicitud, mientras que para el Procurador del Común fue muy rápida e inmediata, pues la misma semana en que se hizo la solicitud se otorgó fecha para su cumplimiento.

Una vez llegada la fecha para el desarrollo de las entrevistas en el Defensor del Pueblo, fuimos atendidos por una Asesora del Gabinete, quien nos permitió recorrer las instalaciones de ambos edificios, el primero ubicado en Zurbano 42, C. P. 28010, Madrid y el segundo ubicado en el Palacio de Bermejillo, situado a unas cuantas calles de la sede principal, en Paseo de Eduardo Dato 31, esquina con Fortuny, siendo en este Palacio del siglo XX donde se concentran algunas de las áreas de investigación de dicha Institución.

Uno de los inconvenientes que se nos presentó fue al intentar entrevistar al personal encargado de la tramitación de los expedientes de queja; no se nos autorizó en razón de la carga de trabajo y porque tenía que ser aprobado por el titular del Defensor del Pueblo, y a pesar de haber realizado nuestra moción con dos meses de anticipación, dicha petición no fue acordada favorablemente.

Aunado a ello, la visita a las instalaciones de la sede principal tampoco fue autorizada en virtud de que tenía que contarse, por escrito, con el visto bueno del mismo titular y no se había solicitado, aunado a que no se tenía la intención de incomodar a las

y los funcionarios con nuestra visita, así que únicamente se nos permitió la entrada al área de Atención al Ciudadano. Igualmente solicitamos la autorización para capturar en fotografía las oficinas e instalaciones de la Institución; inicialmente se nos indicó que esto no era posible ya que no se contaba con el permiso por escrito; sin embargo, al final del día, nos fue autorizado sólo en áreas donde no había personal y siempre cuidando que no aparecieran datos personales como, por ejemplo, números de expedientes. Consideramos que los filtros impuestos, aun cuando se trataba de un propósito meramente académico, estaban orillados a burocratizar nuestra participación.

Para llevar a cabo las entrevistas en las instituciones suecas elegidas para esta investigación, es decir, el Parlamento sueco del *Ombudsman*, así como en la Universidad de Lund, nos enfrentamos a las siguientes vicisitudes:

La dinámica que se suscitó para la implementación de las entrevistas a personal del Parlamento sueco del *Ombudsman* aconteció de la siguiente manera: Presentamos una batería de preguntas a la co-tutora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lund para que diera su visto bueno y autorizara su ejecución.

Las observaciones que realizó fueron las siguientes: cualquier pregunta que atentara contra la salud mental de la persona, que pudiera ocasionarle algún estrés psicológico no estaban permitidas, y en caso de necesitar forzosamente su desahogo, se tendría que poner a consideración de la Junta sueca de Revisión Ética, siendo la autoridad competente para aprobar o rechazar el contenido de cualquier pregunta que tuviera como efecto, directo o indirecto, causar una afectación en la salud mental de la persona.

Por lo expuesto, fue que el sentido de las preguntas tuvo que ser abordado de una manera indirecta para no propiciar algún escenario que pudiera atentar contra la salud mental de las personas entrevistadas.

Aunado a ello, otra problemática a la que nos enfrentamos fue el contexto sueco; muchas de las preguntas, al estar traducidas al inglés, no hacían sentido para ellas; posteriormente, caímos en cuenta que derivado del contexto histórico, cultural, social y político sueco, ciertas situaciones no coincidían con las nuestras; en ocasiones se trató

de un problema con el lenguaje que paulatinamente fue encuadrando, al tener mayor contacto con su cultura. Cabe señalar que, ya en entrevista, las personas trabajadoras de la Universidad de Lund se mostraron cooperadoras y amables.

### 3.3. Violaciones a derechos humanos de las y los empleados de la Comisión.

En el inicio de este tercer capítulo abordamos los tipos de condiciones laborales que han existido, y prevalecen hasta la fecha, y que forman parte de la normativa que rige la actuación de las personas trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, así como aquellas que han sufrido alteraciones en su contenido, muchas de las cuales se reducen a obstaculizaciones arbitrarias por parte de las y los superiores de cada área, aumento de los requisitos para hacerlas efectivas, o simplemente porque la administración en turno ha determinado eliminarlas. Por ello, es preciso señalar que no todas las condiciones laborales descritas *supra*, forman parte del elenco de los derechos humanos reconocidos en nuestra norma suprema; por lo que a continuación traduciremos, de las entrevistas obtenidas, aquellos derechos que han sufrido algún menoscabo en su goce y ejercicio. Para el caso, echamos mano de la tabla de derechos colocada en el capítulo segundo y de sus modalidades para encontrar en una columna la referencia a su quebrantamiento, y en una tercera columna lo que falta por hacer para mejorar o garantizar el derecho en cuestión.

Derecho humano y modalidad que lo compone	Estatus del derecho analizado	Lo que falta por hacer
<p><b>1. Acceso a la justicia</b></p> <p>a. Contar con un mecanismo de atención en caso de sufrir hostigamiento laboral y sexual.</p> <p>b. Derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo</p> <p>c. Contar con un mecanismo de atención en caso de sufrir acoso sexual.</p> <p>d. Contar con un área de atención a casos de maltrato al interior de la CDHCM, para que</p>	<p>Por muchos años, las personas trabajadoras no contaron con un mecanismo adecuado y debidamente normado para atender los casos de hostigamiento laboral y sexual, por lo que todas las malas prácticas que se desarrollaron previo al año 2018 no tenían el espacio adecuado para ser ventiladas; eran dirimidas según el criterio y experiencia del jefe o jefa en turno. Una vez que se aprobó la creación del Comité de Igualdad de Género, la situación no mejoró, se siguió con las mismas prácticas de desigualdad, el apoyo se centró hacia las y los titulares de las áreas y</p>	<p>Hasta la fecha no se ha creado un espacio apropiado para brindar un apoyo efectivo, a las personas trabajadoras, de protección ante los abusos de sus autoridades, ya que ni siquiera se ha contemplado en el reglamento del Comité de Igualdad de Género la voz y participación activa de la fuerza laboral.</p> <p>En ese sentido, tendría que reformarse el reglamento de operación del citado Comité para garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas trabajadoras de la</p>

<p>se inicie la investigación correspondiente.</p> <p>e. Derecho a beneficiarse de la norma más protectora.</p> <p>f. Derecho a ser notificado de los procedimientos iniciados en contra de cualquier trabajador para tener derecho a una defensa adecuada y oportuna.</p> <p>g. Derecho de petición y pronta respuesta.</p> <p>h. Derecho a recibir respuesta fundada y motivada congruente en todo con la petición presentada.</p> <p>i. Derecho a recibir respuesta en un plazo razonable.</p> <p>j. Derecho a ser notificado oportunamente de cualquier procedimiento iniciado en contra de las y los servidores públicos.</p> <p>k. Derecho a poder recurrir los procesos administrativos iniciados contra cualquier servidor/a público.</p> <p>l. Derecho a que todo acto de autoridad esté fundado y motivado en leyes formales de carácter general (Principio de legalidad).</p> <p>m. Derecho a que se adopten medidas de protección contra actos de acoso sexual o laboral por parte de las autoridades.</p> <p>n. Derecho a que se investigue, identifique y sancione a las y los responsables.</p> <p>ñ. Derecho a la seguridad jurídica en cualquier procedimiento administrativo y participación de las personas trabajadoras de la Comisión</p>	<p>demás directores y directivas que fueron acusadas de cometer prácticas como hostigamiento laboral o <i>mobbing</i>.</p> <p>Por ello es que encontramos testimonios que indican que al acudir ante el Comité, su solicitud de intervención simplemente fue rechazada por no aportar pruebas, sin si quiera entrevistarse con la víctima para escuchar su planteamiento, es decir, fueron mucho más restrictivos en su actuación que una agencia del Ministerio Público o del mismo procedimiento de atención de peticiones de la Comisión de Derechos Humanos capitalina. En la práctica estas instituciones, independientemente de si la petición de la parte promovente aporta pruebas o no, inician su indagación, citan a la víctima, la entrevistan y en su caso le brindan orientación. Lamentablemente, la actuación de las autoridades de la Comisión solo se limitó a recurrir a la parte promovente para que aportara pruebas, poco les importó atender lo expuesto por la persona trabajadora y evitar que siguiera sufriendo actos de violencia en su persona, simplemente le negaron el acceso a un recurso efectivo que le permitiera ser escuchada y tomada en cuenta.</p> <p>Por los testimonios transcritos, es que afirmamos que este derecho ha sido conculcado por sus autoridades, y en particular es uno de los derechos que ha sufrido más su reconocimiento y garantía por parte de las autoridades de la Comisión, ya que implica una auto regulación y análisis respecto las conductas de sus propias autoridades, e intervención en pro de las personas trabajadoras.</p>	<p>Comisión, sin requisitos absurdos que den pie a censurar y obstaculizar las peticiones de aquellas; además de permitir la presencia de una persona representante de las personas trabajadoras, de cada área de la Institución, en todas y cada una de las sesiones del Comité. Ya sea a través del mecanismo que ya existe y rige el procedimiento del Comité o mediante la creación de una nueva área de atención destinada a brindar apoyo efectivo a las personas que son víctimas de los abusos de poder por parte de las propias autoridades.</p>
<p><b>2. Derecho a un nivel de vida adecuado</b></p>	<p>La transgresión a este derecho la encontramos en todos los testimonios que recabamos, esto es, el no respeto en la hora de salida oficial,</p>	<p>Una posible propuesta es que las Visitadurías Generales también tuvieran una guardia vespertina para que el horario</p>

<p>a. Respeto al horario laboral de trabajo para poder planear actividades personales: deportivas, familiares, recreativas, culturales, académicas (a efecto de poder planear con certeza las rutinas y compromisos personales, familiares).</p> <p>b. Derecho a contar con instalaciones adecuadas para desempeñar el trabajo asignado (acceso a agua purificada, agua en baños, luz, equipos de cómputo, papelería, limpieza).</p> <p>c. Derecho a contar con días suficientes de descanso ya sea con días económicos a efecto de contrarrestar el estrés laboral.</p> <p>d. Derecho a los beneficios de la cultura (posibilidad de acudir a eventos culturales, contar con convenios con empresas y/o escuelas para poder estudiar algún idioma y/o diplomado, carrera, maestría, posgrado).</p> <p>e. Derecho a la intimidad (decidir participar en los chats institucionales).</p>	<p>todas las personas entrevistadas manifestaron no salir al término de su jornada laboral. De igual manera, todos los ex <i>ombudsperson</i> indicaron que la jornada laboral no era respetada, algunos lo justificaron diciendo que era por la carga de trabajo de la Institución y otros por la propia naturaleza de los casos que se ventilan en ésta. En cuanto, a las instalaciones de la Institución se observó que estas son adecuadas; sin embargo, los equipos tecnológicos en ciertas épocas no han sido renovados en su totalidad por lo que en ocasiones las personas trabajadoras tienen que lidiar con computadoras desactualizadas o con fallas que retardan la entrega de los documentos.</p> <p>En cuanto los convenios con escuelas de idiomas y demás instituciones académicas para realizar algún posgrado o diplomado, han ido desapareciendo en razón de la carga laboral, por lo que ahora para poder cursar alguna de estas actividades la persona trabajadora tiene que demostrar que no tiene rezago en sus expedientes, ya que la actividad académica le resta tiempo a las tareas laborales, aunque en la realidad la persona trabajadora para poder gozar de este beneficio opta por quedarse más tiempo los días que no tiene la actividad académica, incluso acudir a trabajar los fines de semana. Las autoridades de la Comisión en lugar de ver este escenario como positivo y nutritivo en el ejercicio del servicio, ya que el contar con un personal mejor preparado y capacitado puede redundar en la mayoría de las ocasiones, en brindar un servicio óptimo a las personas usuarias. Sin embargo, con el paso del tiempo el interés por el personal también se ha perdido, dada la carga laboral, el costo que algunas actividades implican y la serie de papeles que deben entregar.</p> <p>Respecto al derecho a la intimidad y rechazar la participación y/o inclusión en chats institucionales, no es aceptable que alguna persona trabajadora en la dinámica de las Visitadurías Generales pueda negarse, es inimaginable. Esto, a pesar de que la Institución no tiene algún bono para gastos de telefonía.</p>	<p>laboral oficial realmente se respetara, la resolución de los casos se cumpliera en tiempo en forma. Se tendría que elaborar un programa de atención entre los dos turnos para que realmente se abatiera el rezago.</p> <p>En cuanto las herramientas tecnológicas, tendría que solicitarse el apoyo de alguna empresa que se dedicara a generar espacios confortables de trabajo, en el que se tomaran en consideración las afectaciones a la salud de las personas trabajadoras, que devienen del uso continuo de computadoras, de la utilización del mouse, de estar sentadas tantas horas en la misma silla y posición, la permanente exposición a luz artificial, entre otros. Estas medidas tendrían que resultar en una constante evaluación de la salud de las personas, con la finalidad de prevenir y atender problemas de la vista, malas posturas físicas (tanto en las manos por el uso del mouse, como de la columna por estar tantas horas sentadas en la misma posición).</p> <p>La capacitación y el curso de actividades académicas tendría que incorporarse a la rutina laboral a efecto de que no estuviera condicionada su participación, sólo y únicamente si se tienen pocos expedientes en trámite. Las facilidades no deberían de estar al capricho y criterio de los titulares, sino como un derecho establecido para ser gozado en horarios bien definidos, así como una partida presupuestal para cubrir las cuotas de los cursos académicos.</p> <p>En esa tesitura, tendría que replantearse el uso de los chats, ya sea con la incorporación de algún bono para el pago de su uso o prescindir de ellos, ya que se cuenta con correo electrónico y teléfonos institucionales, que por fortuna la mayoría de las personas trabajadoras cuentan con un cubículo que está equipado con computadora y un teléfono.</p>
---	--	---

<p><b>3. Derecho a la salud</b></p> <p>a. Contar con un seguro amplio para aquellas personas Visitadoras de investigación que constantemente tienen contacto con personas peticionarias con algún padecimiento médico, que ponga en riesgo su salud (seguro de gastos médicos mayores, ahora desincorporado de las prestaciones laborales por mandato federal).</p> <p>b. Derecho a contar con seguridad social.</p> <p>c. Derecho a contar con algún mecanismo de protección psicoemocional (Recibir apoyos psicológicos, terapia y/o sesiones de contención para los y las visitadoras que atienden a personas con casos relacionados con homicidios, secuestros, violaciones, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, violencia obstétrica).</p> <p>d. Derecho a contar con una buena alimentación en el comedor (programas nutricionales para personas en condiciones de estrés).</p> <p>e. Derecho a que se respete el horario de comida.</p>	<p>Como ha quedado señalado de las entrevistas de los ex presidentes de la Comisión, nunca se creó alguna área que brindara atención y contención psicosocial, algunos lo consideraron, pero no llegó a materializarse, únicamente se perfeccionó para las personas usuarias. Lo anterior, a pesar de que las personas trabajadoras expusieron que su estado de salud se ha visto afectado por las cargas de trabajo, por los casos relacionados con violaciones graves a derechos humanos que integran e investigan y en ciertas ocasiones por los malos tratos de sus superiores; dejando de lado la protección y atención de la salud mental de las personas trabajadoras, se piensa que todos esos aspectos son intrínsecos al trabajo que se realiza en la Institución, y no como ha sido abordada en países como Suecia y España, que cuidan la salud mental de su comunidad laboral. Dentro de las últimas modificaciones a este derecho se eliminó el seguro de gastos médicos mayores para estar acorde con la ley de austeridad, lo cual también ha impactado en el goce de este derecho.</p>	<p>Para atender las afectaciones a la salud mental de las personas trabajadoras y estrés producido por la inmensa carga laboral que trae aparejado la defensa de los derechos humanos, debería de crearse un área de atención psicosocial que brindara contención en crisis, seguimiento y canalizaciones, con todas las medidas de protección de sus datos personales y de la información generada de dichas intervenciones. Con un programa bien estructurado de atención periódica a todas las personas en contacto con violaciones a derechos humanos, y demás personal administrativo que requiriera apoyo para contrarrestar las cargas laborales.</p>
<p><b>4. Derecho al trabajo</b></p> <p>a. Derecho a un ambiente libre de violencia dentro del trabajo.</p> <p>b. Derecho a un ambiente limpio, verde, ecológico dentro de las instalaciones del trabajo.</p> <p>c. Recibir un ingreso equitativo y proporcional a las labores realizadas por cada persona trabajadora.</p>	<p>Las modalidades de este derecho comparten con el derecho a un nivel de vida adecuado algunas similitudes, por lo cual sólo nos detendremos en aquellas que no han sido abordadas.</p> <p>La modalidad que observamos como de mayor transgresión fue el derecho a un ambiente libre de violencia. Algunas administraciones intentaron evaluar el clima laboral de la Institución, por lo que se implementaron diversas</p>	<p>Las encuestas que en algún momento se generaron para medir el clima laboral y estrés producido por las cargas de trabajo, tendrían que agendarse periódicamente de manera obligatoria, para actuar en consecuencia.</p> <p>En cuanto los salarios que se les paga al personal, tendrían que reconsiderarse elevarlos, es decir que se hiciera uso de las categorías salariales que actualmente ya</p>

<p>d. Derecho a la estabilidad en el empleo.</p> <p>e. Respeto en el horario laboral a efecto de no sufrir afectaciones en la vida privada que pueden derivar en: 1) Imposibilidad de planear actividades después de la hora de salida, ya que varía la hora de conclusión de las actividades. 2) Imposibilidad de convivir con la familia (hijos, hijas, pareja, esposo, esposa, etc.) en un horario adecuado.</p> <p>f. Contar con tiempo de descanso suficiente para recuperarse del estrés causado por la carga de trabajo y temáticas a abordar.</p> <p>g. Derecho a recibir capacitación periódica, de calidad y oportuna (Dar facilidades a las personas trabajadoras para que puedan estudiar, cursar y/o disfrutar alguna actividad académica, deportiva y/o cultural).</p> <p>h. Derecho a contar con un inmobiliario en buen estado, limpio y funcional para desempeñar las actividades propias de la investigación de violaciones a derechos humanos.</p> <p>i. Derecho a contar con la opción de realizar teletrabajo con un pago igual y equitativo al presencial, en el que se garantice a la persona trabajadora los insumos necesarios de conformidad con la legislación aplicable (derecho a respetar la desconexión).</p> <p>q. Derecho a contar con un Servicio Profesional de carrera especializado en derechos</p>	<p>encuestas; infortunadamente no se llevó a cabo un diagnóstico exclusivamente para mejorar el clima laboral. Algunas de esas encuestas sólo sirvieron para reafirmar las acciones positivas que estaba realizando el presidente en turno, en otro momento ayudaron a identificar algunas áreas que tenían problemas con sus directivas, pero en ninguna se hizo un diagnóstico adecuado para medir los actos de hostigamiento que vivían las personas trabajadoras, muy probablemente porque en esas épocas el tema del <i>mobbing</i> no estaba en la agenda. Lamentablemente, las encuestas de clima laboral fueron olvidadas, dejó de darse seguimiento a esta herramienta para mejorar la atmósfera al interior de la Institución.</p> <p>La capacitación, la renovación del equipo técnico, el tiempo de descanso y la mejora del Servicio Profesional, hasta 2020 continuaba sin ninguna mejora. El Servicio Profesional cada vez más ha perdido fuerza en sus actividades para beneficiar al personal de la Comisión, como se ha visto con la inclusión de requisitos adicionales para gozar de licencias ordinarias y extraordinarias a su personal. Se ha convertido en un ente accesorio que le permite a la persona titular de la Presidencia del Ombudsman capitalino, hablar de igualdad de oportunidades para ingresar y ascender a su interior, pero sólo se ha quedado en el discurso.</p> <p>Hasta antes de la pandemia provocada por el COVID19, el teletrabajo no estaba contemplado en la normatividad de la Institución, se fue adaptando en la práctica, quedando a discreción y ocurrencias de cada personal titular de cada área.</p>	<p>existen pero que muy pocos gozan de ellas, esto con motivo de las últimas modificaciones a la normativa de la Comisión, en el que por concurso de oposición únicamente se puede ascender al nivel de Subdirección de Área. A través del aumento salarial se podría generar una especie de compensación y motivación para aquellas personas trabajadoras que después de muchos años en la Institución, no han logrado ascender.</p> <p>El teletrabajo será una modalidad que tendrá que ser regulada para proveer de certeza a todas las personas trabajadoras, contemplando el contenido de la Norma Oficial Mexicana emitida para ello.</p> <p>El Servicio Profesional debe de ser nuevamente fortalecido, precisamente para brindarles capacitación adecuada a su personal, además de generar condiciones laborales favorables y compatibles con el desarrollo profesional y personal de cada persona, como lo es, el eliminar todos aquellos requisitos que obstaculicen el goce y ejercicio de las licencias ordinarias y extraordinarias, así como la opción de cursar talleres, diplomados, licenciaturas, maestrías y/o doctorados.</p>
--	---	---

Humanos, el cual garantizará el ascenso y permanencia del personal de la Institución		
<p><b>5. Derecho a la honra y la dignidad</b></p> <p>a. Derecho a no recibir ataques que vulneren la estima y el valor que una persona tiene de sí misma.</p> <p>b. Derecho a la identidad.</p> <p>c. Derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada, en la familia, en el domicilio y correspondencia.</p> <p>d. Derecho al respeto a la vida privada.</p>	<p>De conformidad con los principios de interdependencia e indivisibilidad, es imposible visualizar el quebrantamiento de algún derecho humano, sin fustigar el derecho a la honra y dignidad. Este derecho se ha conculcado con los despidos injustificados, con las readscripciones de área arbitrarias, con todos aquellos actos de hostigamiento laboral y sexual, mismos que han generado en la mayoría de las ocasiones un daño a la salud mental de las personas que lo padecen.</p>	<p>La manera de respetar este derecho es situando a la persona trabajadora en el centro de las determinaciones y acciones por ejercitar por parte de las autoridades de la Institución, aquellas que obviamente están destinadas a afectar alguno de sus derechos o condiciones laborales. Debe considerarse a la fuerza laboral como un grupo que debe ser escuchado, consultado y tomado en cuenta. Las personas trabajadoras no son individuos accesorios que llenan las instalaciones de la Comisión, son el grupo que le da vida y mueve la maquinaria interna de la misma, por eso es que se debe de cuidar su dignidad e integridad psicofísica. Es por ello que no se debe olvidar lo establecido en la los instrumentos internacionales de los que México es parte, así como en el contenido del artículo 1º de nuestra Carta Magna.</p>
<p><b>6. Derecho a la información</b></p> <p>a. Derecho a recibir información sobre el manejo de la institución y sus políticas.</p> <p>b. Derecho a la transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>c. Derecho a la protección de datos personales en el ámbito de la información pública.</p> <p>d. Derecho a poder opinar y tener injerencia en las decisiones institucionales con base en la información proporcionada.</p>	<p>El derecho a la información garantiza el goce y ejercicio de otros derechos humanos, así como el efectivo goce de las condiciones laborales de las personas trabajadoras del Ombudsman de la Ciudad de México. Si la persona trabajadora no conoce el contenido ni el mecanismo para gozar de las condiciones laborales que rigen la actuación de todas las personas trabajadoras, entonces estarán en una posición de desventaja respecto de las autoridades, de tal forma que las autoridades están obligadas a socializar, rendir cuentas y contestar en tiempo y forma las solicitudes de su personal, ya sea de manera verbal o por escrito. El derecho a la información debe ser visto como un derecho llave, que gracias a él se permite conocer el manejo de la Institución, de sus recursos, de las decisiones que se toman, entre otros. Como ha quedado asentado en la transcripción de los testimonios de los y la ex ombudsperson, ellos en todo momento determinaron la política de rendición de cuentas, es por ello, que encontramos administraciones que primaron su rendición de</p>	<p>La rendición de cuentas de las personas a cargo de la Presidencia de la Comisión como de las demás áreas que la componen debe ser una regla hacia su personal, no sólo a través del informe anual que rinde la persona titular ante la entonces Asamblea Legislativa, ahora Congreso de la Ciudad de México.</p> <p>El acceso a la información debe de ser garantizado por medios claros y sencillos para las y los trabajadores, dejando de lado la investidura intocable por el nivel jerárquico de las personas titulares, que toda la vida les ha permitido dejar sin respuesta requerimientos por escrito y verbales, conducta supeditada a la buena relación de la persona trabajadora con el o la titular.</p>

	<p>cuentas hacia la ciudadanía y la entonces Asamblea Legislativa, mientras que otras propiciaron un contacto con el personal de la Comisión de Derechos Humanos para que éste estuviera informado sobre la política de acción de la administración, lo cual ayudó a crear un sentimiento de pertenencia hacia la Institución, al saberse tomados en cuenta, la información fluía no sólo de arriba hacia abajo, sino también de abajo hacia arriba. Si bien este último supuesto es el que ha quedado en olvido, resulta relevante visualizar que esta práctica favorable debe ser retomada. De igual manera que los derechos previos, este derecho también ha sido conculcado por las autoridades, encontramos testimonios que indican que por más de un año el titular de una Visitaduría General no dio respuesta a la petición de una de las personas trabajadoras, en otros casos, la información sobre la estrategia de atención a las quejas tampoco fue revelado a las y los visitantes adjuntos por no tener un rango elevado dentro del organigrama, dejando en aquellas una sensación de no ser parte de un equipo, sino una herramienta accesoria, susceptible de ser remplazada.</p>	
<p><b>7. Derechos a la libertad y seguridad personal, libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, libertad de conciencia, libertad sindical, libre autodeterminación.</b></p> <p>a. Libertad de asociación sindical.</p> <p>b. Libertad de expresión (Derecho a publicar opiniones en diversos medios de información sin temor a la rescisión del contrato laboral).</p> <p>c. Derecho a tener certeza jurídica en las condiciones de trabajo.</p> <p>d. Derecho de huelga.</p>	<p>En general, del instrumento utilizado como sondeo, encontramos que la mayoría de las personas entrevistadas dijo no sentirse con la libertad de expresar su opinión al interior de la Institución por temor a sufrir represalias. Respecto a poder asociarse en algún grupo de trabajo, ubicamos un testimonio de una persona que manifestó haberlo intentado pero las autoridades de ese entonces dispersaron el grupo, promoviendo a los líderes del movimiento, por lo que al final del día no quedó nada, lo que hay en el fondo de las personas trabajadoras es mucho miedo de intentar expresarse y que les sea notificada la pérdida de confianza.</p>	<p>Se debe crear el mecanismo y espacio específicos para permitir a los y las servidoras públicas manifestar su sentir respecto las políticas y estrategias adoptadas por cualquier autoridad a su interior. La apertura al diálogo con la fuerza laboral, lejos de verse como una amenaza tendría que ser vista como un apoyo para la mejora continua en las tareas y empoderamiento de la propia Institución.</p>

<p>e. Derecho de asociación (para formar grupos de trabajo para atender problemáticas que su afectación les compete a las personas trabajadoras).</p> <p>f. Derecho de reunión para ejercer el derecho de petición de manera pacífica.</p>		
<p><b>8. Protección de la familia</b></p> <p>a. Derecho a tener un horario estable que le permita a la persona trabajadora convivir con su familia, demás personas y seres vivos (mascotas) que conformen su núcleo social.</p> <p>b. Derecho a convivir con la familia.</p> <p>c. Licencias de paternidad y maternidad suficientes para convivir con la o el recién nacido.</p> <p>d. Permisos para padres y madres para acudir a eventos académicos de sus hijas e hijos.</p> <p>e. Contar con una estancia infantil/ Acceso a los Centros Educativos Infantiles/ Contar con lactarios.</p> <p>f. Derecho a gozar de las prestaciones para adquirir un crédito hipotecario y tener acceso a algún bien inmueble.</p> <p>g. Derecho de las madres y padres a tener horarios especiales para convivir con sus hijos.</p>	<p>De las versiones vertidas por las personas trabajadoras del Ombudsman de la Ciudad de México, concluimos que debido a las jornadas laborales extenuantes la vida personal ha quedado en segundo plano, por lo que resulta complicado planear actividades al término de la jornada, en muchas ocasiones porque salen muy tarde o porque simplemente el agotamiento laboral no les permite tener energía suficiente para ejercitarse, realizar alguna otra actividad constructiva, o pasar tiempo de calidad con su descendencia. De igual manera, el cuidado de los hijos e hijas pequeños es un tema difícil de abordar, sobre todo porque la Institución no tiene guardería, si bien algunas personas manifestaron hacer uso del servicio de guardería del ISSSTE otras indicaron que eran sus suegros o madre o padre los que se hacían responsables del cuidado de aquellos.</p> <p>El concepto de familia actualmente tiene ciertos límites y definiciones, pero conforme ha cambiado el mundo, éste también ha sido modificado, por lo que la Comisión tendrá que ir a la vanguardia creando espacios que incluyan al concepto de familia nuevos seres sintientes no humanos, entre otros.</p>	<p>Aunado al respeto puntual al horario de trabajo, debería de contemplarse la creación de permisos adicionales que permitieran y promovieran la convivencia familiar o de amistades en el ámbito privado de la persona trabajadora. Así como se hizo con la creación de días económicos y horarios flexibles, que tuvieron como propósito armonizar la vida pública con la privada.</p> <p>Por otro lado, la familia como la conocemos ha ido evolucionando por lo que en el futuro tendrán que incluirse nuevos vínculos como se ha hecho con la típica familia heteroparental.</p> <p>De igual manera, no será difícil visualizar que existan permisos debidamente establecidos para poder llevar a las mascotas al veterinario, o incluso para permitir su ingreso en las instalaciones. Será interesante y beneficioso para la comunidad laboral la participación e inclusión de los seres sintientes no humanos a la vida laboral, como ya se ha hecho en países europeos.</p>
<p><b>9. Igualdad ante la ley y no discriminación</b></p> <p>a. Derecho a no ser discriminado/a por tu condición de salud, género, sexo, ideología, fisionomía, edad, preferencia sexual, política, discapacidad.</p>	<p>De los testimonios obtenidos, encontramos que las autoridades del Ombudsperson han tenido un trato discriminatorio con aquellas personas que disienten con su forma de actuar, ya que les han dado un trato desigual al no hacerlas partícipes de las reuniones del área, excluyéndolas de la toma de decisiones, incluso con sus pares, manifestaron haberse sentido discriminadas por coartarles el goce y ejercicio</p>	<p>Aquellos actos de autoridad que sean advertidos por las personas trabajadoras como desiguales y discriminatorias, tendrán que ser analizadas bajo el escrutinio estricto del principio de proporcionalidad, a efecto de determinar si las medidas impuestas por las autoridades del Ombudsman, respetan la dignidad y demás derechos de las personas, o son</p>

<p>b. Derecho a la accesibilidad al entorno físico, en los que se realicen ajustes razonables y de acceso universal para aquellas personas con discapacidad o condición de salud.</p>	<p>de ciertos derechos como el goce de vacaciones.</p> <p>El nuevo edificio sede de la Comisión contempla en su infraestructura ajustes razonables para personas que tienen alguna discapacidad motriz, por lo que encontramos elevadores, baños exclusivos para personas con discapacidad. En cuanto los ajustes razonables para personas con otros tipos de discapacidades, como la visual, han sido pocos los avances que se han realizado.</p>	<p>violatorias de éstos. Este test, tendría que estar contemplado en la normatividad interna que rige la actuación de las autoridades con las personas trabajadoras, para que con certeza jurídica se implementara, sin tener que estar supeditado al ánimo y criterio de la persona titular.</p> <p>Aún quedan ajustes que realizar para que las personas con discapacidad puedan laborar en la Institución, eliminando las barreras físicas respectivas, como lo es el acceso a las impresoras y otras áreas de la Institución. Por otro lado, también tendría que contemplarse la capacitación continua a todo el personal para saber cómo apoyar a las personas con cualquier discapacidad.</p>
<p><b>10. Derechos de las mujeres</b></p>	<p>Como protección a las mujeres la normatividad de la Comisión ha incluido la licencia por interrupción legal del embarazo, días adicionales cuando la madre da a luz a un hijo o hija con alguna discapacidad, o cuando es un parto múltiple. De igual manera, se ha intentado romper el estereotipo de que sólo las mujeres deben hacerse cargo de la descendencia, con la creación de una licencia de paternidad por 15 días; sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer para romper los estereotipos de género.</p> <p>La idea de proteger a la mujer que es casada y tiene hijos o hijas, sigue estando arraigada, es por eso que encontramos casos en los que las mujeres que son solteras, o no tienen descendencia se les asignan mayores cargas laborales que aquellas que son madres, dando una interpretación errónea a dicha protección.</p>	<p>Todavía quedan por innovar y crear nuevas prerrogativas que ayuden a nivelar y desdibujar los estereotipos de la familia hetero parental, como podría ser con el aumento de los días que componen la licencia de paternidad, como lo ha hecho Suecia con su población, en ese país padres y madres cuentan con una licencia parental de 480 días para convivir con el recién nacido.</p> <p>Los estereotipos sociales han ido cambiando de generación en generación, por lo que la Comisión tendrá que generar espacios de empoderamiento de las mujeres contemplando nuevos escenarios, como podría ser acompañamiento a mujeres solteras que se someten a inseminaciones artificiales, o procedimientos similares, además de darle un giro diferente a la protección de las mujeres que son madres, en contraposición de aquellas que son solteras, esto, para no caer en la ideología errónea de que una mujer casada con familia tiene la simpatía de la Institución a diferencia de la que es soltera.</p>

Fuente: Cuadro elaborado por la autora.

En conclusión, los derechos humanos que han sido transgredidos por las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México son:

- *Derecho al acceso a la justicia*
- *Derecho a un nivel adecuado de vida*
- *Derecho a la salud*
- *Derecho al trabajo (derecho a un ambiente libre de violencia en el ámbito laboral)*
- *Derecho a la honra y dignidad*
- *Derecho a la información*
- *Derecho a la libertad de expresión*
- *Derecho a la protección de la familia*
- *Derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación*
- *Derechos de las mujeres.*

En el caso de algunos derechos, llama la atención que las personas trabajadoras, en entrevista, manifestaron no sentir de manera consciente alguna transgresión a sus derechos humanos, pero al analizar dichas vivencias con lo establecido en el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad de protección a los derechos humanos, encontramos que las experiencias vividas son violatorias de dichos preceptos, aunque de facto se dé un acoplamiento y costumbre de las situaciones, que en otras circunstancias y países, como lo sería en España o Suecia, serían reprochadas y evitadas.

### **3.3.1. Repercusiones en la salud física y emocional de las personas que trabajan en la Comisión.**

A lo largo del presente trabajo se han agregado los testimonios que fueron recabados a través de las entrevistas realizadas a profundidad con las personas que manifestaron, en un primer momento, haber sufrido alguna conducta por parte de las autoridades de la

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, consistentes en hostigamiento laboral, también llamado *mobbing*, *burnout* y/o hostigamiento sexual.

Si bien es complicado cuantificar el grado de afectación en la salud física y emocional de las personas, contamos con las siguientes manifestaciones:

- *“Sufro de episodios de ansiedad e incluso tuve que acudir a tratamiento psiquiátrico, con todo lo que conlleva, gastritis, etcétera, derivado del maltrato que me daba mi superiora jerárquica.”* (Testimonio de una persona servidora pública que tiene 14 años prestando sus servicios en la Institución).
- *“Presenté un cuadro de estrés severo, en el que visualmente se apreciaba la alopecia areata provocada por las acciones de mis superiores jerárquicos hacia mi persona”.* (Testimonio de una persona ex servidora pública que laboró durante 4 años en la Comisión).
- *“Durante todos los años que sufrí hostigamiento laboral presenté depresión, ansiedad y estrés que a su vez desencadenaban gastritis, colitis, migraña e insomnio. Infortunadamente, estos malestares se los transmitía a mi familia, quienes a su vez se mostraban fastidiados y preocupados por la situación laboral en la que me encontraba. Actualmente, empiezo a desarrollar nuevamente estos padecimientos por el trato que me profiere mi superior jerárquico”.* (Testimonio de una persona servidora pública que ha prestado sus servicios durante 10 años en la Institución).
- *“Mi jefa me buscaba hasta en las noches, me quitaba el sueño, presenté una ansiedad extrema porque nunca me dejaban descansar. Días previos a dejar la Comisión presenté un cuadro de ansiedad y depresión súper extremo, insomnio todas las noches, lo cual acompañaba con ansiolíticos, problemas alimenticios e incremento en el consumo de los cigarros que fumaba al día”.* (Testimonio de una persona servidora pública que durante 15 años prestó sus servicios en la Institución).
- *Durante dos años sufrí un estrés extremo, que inclusive me hizo perder el sueño, por las noches me despertaba pensando en qué no había hecho, o que es lo que me iba a requerir al día siguiente la persona a cargo de la Dirección de Área, también sentía la necesidad de acudir a trabajar los fines de semana y quedarme muchas*

*más horas de la jornada laboral oficial. La colitis se me agravó, puedo decir que ha sido de los periodos más horribles de mi vida. El trato que tenía conmigo la Directora de Área era desigual, yo recibía un trato distinto al de mis colegas, me hacía correcciones excesivas, revisiones exhaustivas que me eran comunicadas a través de la Subdirección de Área. También impactó en mi salud psicofísica la carga laboral, debido a que gané una encargaduría determinaron asignarme más expedientes que a mis homólogos, llegué a tener en trámite 80 expedientes, los cuales se volvieron inmanejables. De igual manera la presión por la que estaba pasando la trasladé al interior de mi vida familiar, situaciones menores terminaban alterándome sobremanera, terminaba enojándome constantemente con mi esposo. Derivado de este episodio de mi vida, aprendí a ser mucho más exigente conmigo misma, incluso ahora me molesto conmigo porque mis actas circunstanciadas son muy extensas o me tardo demasiado elaborando oficios estructurales, me gustaría ser como una compañera a la que siempre han puesto de ejemplo mis superiores, a ella siempre la felicitan porque hace actas muy concisas y pequeñas. (Testimonio de una persona trabajadora que durante 13 años ha prestado su servicio en la Institución).*

Estos testimonios dan cuenta de algunos de los signos que los y las servidoras públicas han padecido bajo un ambiente de estrés máximo y dinámicas dañinas para su salud al interior de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, que además de hacer evidente tal afectación, para algunas personas han sido tan impactantes que a pesar de ya no encontrarse en contacto con la persona que las hostigaba, continúan con una sensación de minusvalía y de que su trabajo no es tan bueno como el de los demás.

### **3.3.2. Posibles efectos colaterales en las funciones que desempeñan como defensores de derechos humanos de las personas que solicitan sus servicios (Personas peticionarias de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México).**

Al inicio del documento, expresamos que son varios los factores que afectan las condiciones laborales de las personas que brindan su servicio al interior de la Institución en estudio. En ese mismo sentido, podemos afirmar que son distintos los elementos que interfieren en la eficacia y efectividad del funcionamiento de este organismo constitucional autónomo.

Una de las funciones de este Organismo, que se ha visto trastocada, es el relativo a la atención pronta y expedita a las problemáticas expuestas por las personas usuarias que acuden a solicitar su auxilio.

Prueba de ello, lo encontramos en el visible rezago en la atención, resolución y conclusión de los expedientes de queja que año tras año se han ido acumulando, hasta encontrar en trámite, en 2020, expedientes aperturados desde 2009, como se aprecia en la tabla que se presenta a continuación:

Expedientes en trámite al 30 de junio de 2020						
Año de apertura del expediente de queja	Primera Visitaduría General	Segunda Visitaduría General	Tercera Visitaduría General	Cuarta Visitaduría General	Quinta Visitaduría General	Total por año
2020	770	1226	404	357	698	3455
2019	1050	775	258	695	738	3516
2018	457	300	134	463	216	1570
2017	265	129	56	165	71	686
2016	192	59	20	96	58	425
2015	154	44	14	57	50	319
2014	75	19	11	20	12	137
2013	32	14	3	8	4	61
2012	8	13	8	7	0	36
2011	1	4	2	0	1	8
2010	3	2	0	3	0	8
2009	0	4	0	1	0	5
<b>Total</b>	3007	2589	910	1872	1848	10226

Fuente: Tabla elaborada por la autora con información proporcionada por la Unidad de Transparencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, mediante solicitud de información pública.

Estas cifras dan muestra de la tardanza<sup>314</sup> en la atención de las peticiones presentadas por las personas usuarias de la Comisión.

La lectura que se le puede dar a estas cifras, con respecto a los plazos de trámite y determinación de los expedientes de queja, puede ser diversa; sin embargo, la que nos interesa es aquella que evidencia que prácticamente las cinco Visitadurías Generales contravienen lo plasmado en su normatividad, lo que da lugar a varios resultados:

- 1) El problema innegable de un rezago histórico de más de diez años, con expedientes aún en trámite, registrados en 2009.
- 2) Una carga laboral que ha afectado las condiciones laborales y de salud de las y los trabajadores.
- 3) La imposibilidad de brindar un servicio ágil, óptimo, a las nuevas solicitudes iniciales que se presentan en la actualidad.
- 4) Una deficiente atención a las personas usuarias que acuden a la Institución para ser asistidas, ya que en ocasiones la persona trabajadora, al estar

---

<sup>314</sup> Actualmente la nueva normatividad de esta Institución es clara al precisar los tiempos autorizados para cada etapa del procedimiento de investigación de queja. El artículo 97 del nuevo Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, indica que el personal de las Visitadurías Generales tendrá en su primera etapa de indagación preliminar 90 días para analizar si la petición cumple con los requisitos de admisibilidad, una vez agotados, de ser procedente, dará inicio a la etapa de investigación la cual precisa de un plazo de 365 días de conformidad con el artículo 112 (Artículo 112. La etapa de investigación de las quejas concluye con la emisión de un acuerdo en el que se establezca la causal de determinación. El plazo para concluir una investigación por parte de las Visitadurías Generales no deberá exceder de 365 días, salvo que por las circunstancias especiales del asunto sea necesario, para lo cual deberá existir un acuerdo debidamente fundado y motivado. La persona a cargo de la investigación a la que fue asignada el expediente incurrirá en responsabilidad en caso de exceder de dicho plazo) del mismo ordenamiento, por lo que si sumamos todos esos días, las investigaciones que lo excedan tendrán que ser consideradas rezago.

Suma a ello, el contenido del artículo 56 (*El recurso de queja, sólo podrá ser promovido por los quejosos, o denunciante que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local. En caso de que el organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado*) de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual estipula que las personas peticionarias podrán inconformarse ante las omisiones o por la inactividad de los organismos locales de derechos humanos cuando hayan transcurrido seis meses desde la interposición de la queja.

agotada, no presta la suficiente y correcta atención en las entrevistas que lleva a cabo; en otras, su tolerancia y paciencia es limitada, lo cual se puede traducir en un servicio deficiente hacia la persona peticionaria.

5) Si partimos del número de personal con que cuenta cada Visitaduría General (un aproximado de 30 visitadores y visitadoras investigadoras) para proporcionar atención a las personas usuarias, encontramos que, en algunas Visitadurías Generales, aproximadamente cada visitador o visitadora de investigación tiene a su cargo un promedio de 70 a 150 expedientes en trámite, lo cual resulta poco controlable y atendible, y les produce estrés y afectaciones a su salud mental.

6) Las relaciones que se tienen con las diversas autoridades de la Ciudad de México son deficientes y apresuradas, sin atender el problema de fondo.

7) Los oficios y las entrevistas elaboradas por las personas trabajadoras también se han visto afectadas en su calidad y contenido. Al haber tanta carga laboral, sumada a las malas prácticas laborales como lo son el hostigamiento laboral, sexual y *burnout*, la calidad y celeridad del trabajo se han visto afectadas, incrementando el número de las correcciones que deben realizar las personas encargadas de las subdirecciones y direcciones de área al resto de los y las visitadoras adjuntas, lo que repercute en el despacho y desahogo de los casos.

8) Poco interés por llegar al fondo de las problemáticas, ya que la mayor parte del personal (que se encuentra agotado) busca deshacerse de los expedientes, eludiendo la investigación a fondo, precisamente por la carga de trabajo con la que tienen que lidiar todos los días.

9) Las problemáticas presentadas como solicitudes iniciales (antes llamadas quejas), desde hace 28 años siguen siendo las mismas respecto a 2020. La Institución y sus autoridades no han encontrado alguna estrategia para combatir las mismas conductas violatorias de derechos humanos, cometidas por los agentes estatales desde su fundación. Y las personas trabajadoras, tampoco pueden innovar porque la carga de trabajo se los impide.

En esa sintonía, resulta interesante conocer las cifras de expedientes que han sido tramitados por la Institución; para ello, nos allegamos de la información vertida por la Unidad de Transparencia de ese organismo público autónomo. Así tenemos que, previo a 2005, la información no se encontraba sistematizada por lo que sólo contamos con los datos del periodo 2005 a junio 2020; aunado a ello, consideramos relevante confrontar esas cifras con las quejas concluidas dentro del mismo periodo, esto para perfilar un panorama más amplio de la carga de trabajo a la que se han enfrentado las personas servidoras públicas de la Comisión.

Quejas registradas de enero de 2005 a junio de 2020.						
Año de registro	Primera Visitaduría	Segunda Visitaduría	Tercera Visitaduría	Cuarta Visitaduría	Quinta Visitaduría	Total general
2005	2,987	2,357	2,428	1,575	--	9,347
2006	2,392	2,097	2,028	1,538	--	8,055
2007	1,829	2,519	2,303	1,034	--	7,685
2008	1,793	2,613	2,627	778	3	7,814
2009	1,888	3,184	2,453	627	16	8,168
2010	2,636	3,389	1,994	871	35	8,925
2011	1,860	3,125	1,809	725	116	7,635
2012	1,788	3,160	1,472	847	862	8,129
2013	1,647	3,310	1,642	874	1,179	8,652
2014	1,654	3,026	1,483	952	1,223	8,338
2015	1,657	3,052	1,358	953	1,417	8,437
2016	1,631	2,991	1,167	895	1,512	8,196
2017	1,747	3,384	1,489	774	1,418	8,812
2018	2,014	3,665	1,679	2,017	1,759	11,134
2019	2,096	3,194	1,343	1,439	1,540	9,612
2020	817	1,393	497	368	726	3,801

<b>Total general</b>	<b>30,436</b>	<b>46,459</b>	<b>27,772</b>	<b>16,267</b>	<b>11,806</b>	<b>132,740</b>
----------------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------

**Quejas concluidas de enero de 2005 a junio de 2020\*.**  
(\*Para este cuadro únicamente se tomaron en cuenta las quejas que se registraron a partir de 2005 y que se hayan concluido de 2005 a junio de 2020)

<b>Año de conclusión</b>	<b>Primera Visitaduría</b>	<b>Segunda Visitaduría</b>	<b>Tercera Visitaduría</b>	<b>Cuarta Visitaduría</b>	<b>Quinta Visitaduría</b>	<b>Total general</b>
2005	2,517	2,096	1,983	1,327	--	7,923
2006	2,471	2,025	2,043	1,553	--	8,092
2007	1,524	1,954	1,613	752	--	5,843
2008	1,639	2,288	2,301	802	--	7,030
2009	2,167	3,195	2,456	788	--	8,606
2010	1,501	2,857	2,173	640	--	7,171
2011	2,566	3,238	2,052	740	--	8,596
2012	1,945	2,983	1,298	745	618	7,589
2013	1,381	2,941	1,431	639	929	7,321
2014	1,411	2,859	1,398	482	1,019	7,169
2015	999	2,582	1,476	976	1,270	7,303
2016	1,582	3,950	1,744	1,220	1,395	9,891
2017	1,882	3,778	1,474	719	1,520	9,373
2018	1,782	3,095	1,273	744	1,374	8,268
2019	1,878	3,223	1,794	1,916	1,487	10,298
Enero a junio de 2020	184	806	353	352	346	2,041
<b>Total general</b>	<b>27,429</b>	<b>43,870</b>	<b>26,862</b>	<b>14,395</b>	<b>9,958</b>	<b>122,514</b>

*Fuente: Información obtenida de la Unidad de Transparencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.*

Como se puede observar, estos dos cuadros contienen el número de quejas iniciadas y concluidas desde 2005 hasta 2020; si analizamos el número total de quejas tramitadas (132,740) en contraste con el número total de quejas concluidas (122,514), nos percataremos que hay un desfase de por lo menos diez mil expedientes que siguieron en trámite, número muy alto para el total de personas trabajadoras distribuidas en las cinco visitadurías de la Institución (si consideramos que en 2020, había –en promedio– un total de 30 visitadoras y visitantes adjuntos contratados en cada Visitaduría General; al dividir la cifra de quejas en trámite obtendríamos un promedio de 66 expedientes por persona visitadora adjunta, lo cual es aventurado e impreciso, ya que el número de contrataciones no es el mismo para cada área pero nos da un panorama general de la carga de trabajo que se tendría en esa época si fuera posible dividirla de manera igualitaria).

En el mundo fáctico, hay personas visitadoras adjuntas que han llegado a tener en trámite 70, 80, 90, 100 y hasta 150 expedientes cada una, cantidad imposible de controlar, como ya lo hemos señalado en apartados superiores, y que en consecuencia genera *per se*, un agotamiento y estrés ineludibles. Otro factor que no se puede advertir conociendo el total de expedientes en trámite, es el número de personas peticionarias detrás de cada asunto, es decir, puede darse el caso de que una queja, sola, contenga más de una persona peticionaria; en otras ocasiones, pueden ser tres, cinco, diez, inclusive más víctimas, además de que dichos números tampoco reflejan la complejidad de la temática,

variantes adicionales que complican aún más la atención pronta y expedita que, como se espera, deben brindar las personas trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México a la ciudadanía.

### **3.4. Análisis comparado del funcionamiento de la oficina del Ombudsman entre México, Suecia y España.**

Dentro de las características y similitudes que guarda el Defensor del Pueblo con las comisiones de derechos humanos en México encontramos las siguientes:

En el caso de México, la figura del *Ombudsman* encuentra su fundamento jurídico en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece la creación de una Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las comisiones de derechos humanos por entidad federativa, dando la posibilidad de que cada una de éstas cuente con su Ley y Reglamento Interno, en los cuales están previstas las facultadas, atribuciones y demás datos de organización; así como en las constituciones políticas de cada entidad federativa. En el caso de la Ciudad de México, la encontramos en el artículo 48<sup>315</sup>. Además, las comisiones de derechos humanos cuentan con un catálogo amplio de derechos que son susceptibles de protección y que encuentran su fundamento en el artículo 1º Constitucional, desde una interpretación *pro persona* y evolutiva que permite defender a las personas que llegan a solicitar sus servicios. Esta circunstancia da la oportunidad, a estas comisiones, de investigar y pronunciarse sobre dichas violaciones a derechos humanos una vez documentadas y comprobadas. Conviene señalar que este empoderamiento de la figura del *Ombudsman* en México se incrementó a partir de la reforma constitucional de 2011, en la que se elevó a rango constitucional el término “derechos humanos”, obligando a todas las autoridades de la República mexicana a actuar de conformidad con aquellos.

---

<sup>315</sup> [http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf) (Consultado el 6 de mayo de 2019)

Con relación a su funcionamiento cotidiano encontramos que las personas usuarias o peticionarias comparecen en las instalaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México cuando lo consideran necesario, y en la mayoría de las ocasiones sin solicitar cita; no obstante lo anterior, las y los visitadores adjuntos de la Institución brindan el servicio, esto significa que las atienden personalmente en sus cubículos, les permitan la consulta de los expedientes de queja y aclaran todas y cada una de sus dudas; esta atención también se ofrece por vía telefónica, correo electrónico o por escrito. Los y las servidoras públicas que prestan su servicio en la Comisión también realizan inspecciones en centros de reclusión, agencias del Ministerio Público, Juzgados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Centros de Desarrollo Infantil, casas hogar, puntos de calle, domicilios particulares y en cualquier otra localidad que permita obtener evidencias o desahogar diligencias; solicitan informes a las autoridades señaladas como presuntas responsables, así como solicitudes de información en colaboración. En ocasiones, se brinda también atención psicosocial a las personas peticionarias, derivado de las experiencias traumáticas que han vivido.

En cuanto a los casos de hostigamiento laboral, en el año 2018 entró en funciones el Comité de Igualdad de Género, el cual cuenta con un mecanismo para la atención de casos de hostigamiento laboral y sexual, no así para combatir o detectar el *burnout*.

En España, y tal como ha quedado asentado en los apartados que anteceden, la figura del *Ombudsman* lleva por nombre Defensor del Pueblo; encuentra su fundamento jurídico en el artículo 54 de la Constitución Española de 1978, así como en su Ley Orgánica del Defensor del Pueblo de 1981 y en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor Del Pueblo, aprobado por las mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.

En España al igual que en México, existe una oficina central donde se localiza el *Ombudsman* que lleva por nombre “Defensor del Pueblo”. En este país existen 17 comunidades autónomas, pero no todas cuentan con alguna oficina destinada a las funciones del defensor del pueblo ni tienen las mismas atribuciones y funciones que la oficina central. De las entrevistas realizadas al personal de la oficina central pudimos

saber que la comunicación con las personas usuarias es siempre por correo electrónico y en menor medida vía telefónica; esto quiere decir que no aceptan visitas en la oficina del Defensor del Pueblo de Madrid, a menos que sea un caso que lo amerite, pero son casos excepcionales. La regla imperante determina que las y los investigadores no atiendan a nadie personalmente. Al preguntar por qué no permitían que comparecieran las personas de modo presencial, personal de la institución española contestó que había varias razones: la primera porque siempre se ha hecho por correo electrónico o correspondencia; la segunda porque las y los funcionarios tienen sus instalaciones en el Palacio del Marqués de Bermejillo (construido durante 1913 y 1916) por lo que podría dañarse su arquitectura y, tercera, porque se cuida la carga laboral que tiene asignada el personal.

En cuanto al manejo de los casos de hostigamiento laboral, la Asesora del Gabinete indicó que no tenían ese tipo de situaciones, y que por tanto, no contaban con algún mecanismo específico porque solucionaban las cosas antes de que se tornaran graves. Al preguntar cómo advertían la presencia de alguna práctica laboral no favorable, contestó que “las personas siempre hablan”, así que cuando eso pasaba, es decir, que llegara algún rumor de que en cierto departamento alguien manifestaba algún malestar, se tomaban acciones para cambiar de área a la persona; sin embargo, en todos los años que llevaba en funciones se habían presentado muy pocos casos.

A pesar de que ambas oficinas, tanto la española como la mexicana, llevan en su nombre el objeto para el cual trabajan, hay entre ellas una marcada diferencia, que lejos de quedarse con la falsa idea de que las oficinas europeas son mejores que las de Latinoamérica, resulta ser que el Defensor del Pueblo español tiene como objetivo cumplir estrictamente lo que le está otorgado por la normatividad, pero sin ir más allá en *pro* de las personas que sufren alguna trasgresión a algún derecho fundamental; mientras que la segunda además de deberse a la gente, para la cual trabaja, ha ido ganando terreno con ayuda de una interpretación apegada a tratados internacionales en materia de derechos humanos, y esto es claramente visible en el contenido de sus recomendaciones, que tienen poco en común con su homóloga en España.

En el caso de Suecia, como ya lo expusimos en los capítulos que preceden, la figura del Parlamento del *Ombudsman* también la encontramos en su constitución. Y respecto a las condiciones laborales en las que trabaja su personal, durante la visita que realizamos a sus instalaciones en la ciudad capital, Estocolmo, encontramos que existe un cuidado puntual para con las y los servidores públicos que prestan su servicio en el Parlamento, cuentan con un departamento de recursos humanos encargado de suministrar todos los insumos de uso cotidiano como libretas, lápices, computadoras, mesas, posapiés, pizarrones, sillas especiales para trabajar por varias horas, entre otros. Algo que vale la pena señalar, es que cuentan con espacios de trabajo bien distribuidos y con oficinas propias; además, la propia cultura sueca ha desarrollado un espacio de convivencia diaria que es denominado “fika”, donde las personas toman una taza de café o té, comen una fruta o un sándwich, mientras aprovechan el momento de receso para intercambiar puntos de vista acerca de política, proyectos, vivencias del día a día, etcétera. Tienen horarios flexibles, y si bien hay un horario que debe cumplirse, no se ha impuesto un reloj a la entrada del edificio para fiscalizar la jornada laboral de entrada y de salida, pues hay una mayor confianza en el personal. Las personas usuarias tampoco tienen la costumbre de acudir a sus instalaciones; la comunicación con éstas es por vía electrónica.

En la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, como ya ha quedado expuesto apartados arriba, tiene una estructura que se debe por entero a las personas usuarias que acuden a solicitar el auxilio de la Institución. Hay un mayor control en los horarios de inicio y término de jornada, la confianza en el personal no es similar, ya que las autoridades exigen el cumplimiento de un horario; por otra parte, se tiene la creencia de que entre más horas se permanezca en la Institución, mejores resultados se tendrán, percepción que es totalmente subjetiva.

Finalmente, advertimos que al igual que la Comisión de Derechos Humanos capitalina, las instituciones europeas también han tenido casos de hostigamiento laboral, sexual y de *mobbing*; para las tres instituciones resulta un tema poco abordado a la vez que penoso. En el caso de España, en 2019, año en el que se llevó a cabo la visita y entrevista a su personal, no contaban con un diagnóstico ni con algún mecanismo de

atención a estas problemáticas, simplemente se le dejaba a la experiencia y criterio de la persona titular que tomara conocimiento de algún hecho de ese tipo. En el caso de Suecia, personal de derechos humanos informó que se contaba con un protocolo de actuación para atender esos casos, el cual se encontraba aún en desarrollo y en constante perfeccionamiento; mientras que en la Ciudad de México los casos de hostigamiento laboral han sido diversos, por lo que a mediados de 2018 se creó un Comité de Igualdad de Género para atender tales situaciones; infortunadamente, es un mecanismo con deficiencias, poco divulgado y que pareciera sólo tener la finalidad de cubrir con un requisito, ya que su instrumentación y eficaz aplicación sigue dependiendo del buen ánimo y discreción de sus propias autoridades.

#### **3.4.1. Análisis de informes anuales de las oficinas del *Ombudsman* en México, España y Suecia.**

El análisis de documentales, como lo son los informes anuales del *ombudsperson* de la Ciudad de México, tuvieron como finalidad trazar la evolución de las condiciones laborales de las personas trabajadoras al interior de éste. Dicha tarea ayudó a documentar las acciones emprendidas por cada una de las administraciones en estudio, así como la importancia que cada una dio a la mejora continua de esas condiciones. Para esta tarea fueron analizados los apartados referentes al entonces denominado Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo Administrativo de los informes anuales, desde 1994 hasta 2018. De igual modo obtuvimos información valiosa, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, sobre el total de quejas registradas y concluidas durante el citado periodo, como ya quedó expuesto en apartados previos. Asimismo, a través de esa Plataforma, averiguamos que la información anterior a 2005 no se encuentra sistematizada, por lo que los datos que proporcionó la Unidad de Transparencia de la Comisión únicamente comprenden de 2005 a 2020; de igual manera, en el portal de internet de la Institución los informes anuales previos a 2005 no se encuentran digitalizados lo que nos obligó a consultarlos directa y personalmente en la biblioteca del Organismo; en consecuencia, decidimos elaborar un cuadro concentrador de las diferentes acciones que se emprendieron a favor de las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras durante las dos primeras administraciones, pero no así de las dos

administraciones subsiguientes, por lo antes expuesto. Es preciso apuntar que dichas acciones coincidieron con las descritas en la respectiva entrevista por los y la *ombudsperson*. Por lo tanto, a continuación las mencionaremos someramente para no caer en innecesarias repeticiones.

Al revisar los informes anuales de la primera gestión se advierte la transición de un organismo que poco a poco fue ganando terreno en la política y en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil. Al incrementarse su plantilla, se logró distribuir la carga de trabajo, la que, comparada con la actual (año 2020), era manejable. Aunado a ello, se materializaron convenios con radiodifusoras, televisoras, entidades académicas de reconocido prestigio y organizaciones no gubernamentales enfocadas a difundir la labor y contenido de los derechos humanos.

En cuanto el avance en las condiciones laborales, los informes dejan ver que el *ombudsperson* tenía un dominio de la información que consolidaba y le daba vida a la Comisión, tan óptima que le permitía conocer a fondo y manejar las dinámicas administrativas inherentes a su personal; sin embargo, dada la época (1993-2001), la atención hacia las condiciones laborales del personal no era un objetivo perseguido.

Si bien de la entrevista con el primer ex presidente, se advierte que desde un inicio procuró que el personal de la Institución tuviera un salario digno, es decir, bien remunerado, todos los informes anuales de su gestión destacan principalmente las acciones ejecutadas hacia el exterior, hacia las personas usuarias y los casos de éxito que obtenía el organismo constitucional autónomo. Durante la primera administración, los informes no visibilizaron los avances y/o modificaciones en las condiciones laborales de las personas que prestaban su servicio al interior de la Comisión, es decir, que tal proceso, si lo hubo, pasó inadvertido y únicamente constan las acciones que se realizaron así como los logros a favor de la ciudadanía, pero de las condiciones laborales de los y las empleadas no hubo reporte alguno respecto de cómo fueron cambiando con el paso de los años ni la agenda de cada *ombudsperson*.

Por lo que hace a los dos cuatrienios de la segunda administración, podemos destacar una mejora considerable en las condiciones laborales, la principal, la creación

del Servicio Profesional en Derechos Humanos, ente que hasta la fecha ha permitido evitar que la Institución se manche totalmente de la corrupción que prevalece en otras dependencias gubernamentales, donde son práctica común las designaciones directas, autoritarias y arbitrarias, a propuesta del gremio político que “cobra favores”, como puede ser el llegar al cargo de titular del *Ombudsman* capitalino o afianzar su reelección.

En la tercera administración, pueden distinguirse los siguientes aspectos: la creación de días económicos, el apoyo para realizar actividades lúdicas, académicas y convenios con instituciones nacionales y extranjeras para cursar talleres, programas y diplomados. Por lo que toca a la cuarta administración, es notable el impulso a la licencia de paternidad por 15 días, la licencia por interrupción legal del embarazo y el apoyo para cursar diplomados, maestrías y otras actividades académicas.

En cierta medida, cada una de las administraciones impulsó y dio continuidad a la labor que su antecesor instauró, es por ello que la primera y segunda gestión, cuya duración fue de ocho años cada una, están repletas de acciones que forjaron la estructura y alcances de la Institución como la conocemos hoy día. En la segunda administración se logró un incremento considerable en las condiciones laborales de las personas trabajadoras, como puede corroborarse a través de la lectura de las entrevistas a los ex *ombudsperson*, mientras que las subsiguientes, al contar con ese piso mínimo que construyó y abarcó muchas aristas, adicionaron -en menor medida- algunos beneficios para su personal. No obstante, a pesar de que algunas de las personas titulares observaron que la propia dinámica de la Comisión producía en las personas trabajadoras un desgaste y afectación a su salud considerables, ninguna de ellas implementó alguna línea de acción clara y reglamentada para paliar el estrés producido por la carga laboral; un intento en ese sentido fue la implementación de encuestas para medir el clima organizacional, que tampoco dieron pie a dichos protocolos o mecanismos, e incluso durante los primeros 25 años de vida de la Comisión, no se creó algún protocolo claro y asequible para atender los casos relacionados con *mobbing* y hostigamiento sexual, a pesar de que tenían conocimiento de su existencia. Fue dentro del último año de la cuarta administración (2018), que finalmente se llevó a cabo un diagnóstico para la atención de

casos relacionados con hostigamiento laboral, que dio origen a la creación del Comité de Igualdad de Género.

<b>Aspectos relevantes sobre las condiciones laborales de la primera y segunda administración de la CDHCM.</b>				
<b>INFORME</b>	<b>AÑO</b>	<b>NÚMERO DE QUEJAS TRAMITADAS POR AÑO</b>	<b>NÚMERO DE QUEJAS CONCLUIDAS</b>	<b>ACCIONES REALIZADAS POR EL OMBUDSMAN QUE TENÍAN COMO FINALIDAD INCIDIR POSITIVAMENTE EN LAS CONDICIONES LABORALES DEL PERSONAL/ OBSERVACIONES</b>
<b>1</b>	<b>1994</b>	<b>2318<sup>316</sup></b>	<b>2067</b>	La gestión inició con 25 personas. De octubre a diciembre de 1993 se incrementó el personal de 1 a 54 personas, de enero a diciembre de 1994 de 72 a 223 personas) (p.328 Tercer Informe Anual)/ Se recibieron \$29 150 000 millones de pesos para el ejercicio de sus funciones, de los que ejerció el 97% (p. 327 tercer informe anual)/ El 3 de diciembre de 1993, se celebró la primera sesión del Consejo (p. 4 Primer informe). Se atendió a 6242 personas. Se establecieron convenios con Radio Educación, Radio UNAM y Radio Centro para las transmisión de cápsulas informativas y spots sobre su actividad y competencia. Se instaló una biblioteca con un acervo bibliográfico inicial de 300 títulos, en su mayoría adquiridos por donación (pp. 27, 29, 154 y 155); / Se diseñaron roles de guardias diurnas y nocturna en los que participaba personal de las Visitadurías y de la Dirección General de Quejas y Orientación. Durante este año se programaron un total de 205 guardias (122 nocturnas y 83 diurnas cubiertas en sábados, domingos y días festivos. A través de ese subprograma se atendió a 361 personas (p. 29)/La Comisión inició el Programa de Publicaciones con la edición de su "Gaceta", para divulgar los textos completos de las Recomendaciones y demás documentos oficiales, que dan cuenta del quehacer institucional (p. 159)/Aunado a ello, se localizaron y evaluaron diversos inmuebles para ubicar la sede de la Comisión, hasta que en mayo de 1994 se decidió ocupar el inmueble de Avenida Chapultepec no. 49, en el Centro Histórico de la Ciudad de México (p. 163) .
<b>2</b>	<b>1995</b>	<b>5069<sup>317</sup></b>	<b>4818</b>	El personal se incrementó, de enero a diciembre de 1995, de 219 a 279 personas (p. 328 Tercer Informe Anual)/Se estableció contacto con 95 organizaciones no gubernamentales internacionales de países como Alemania, Angola, Arabia Saudita, Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, Grecia, Guatemala, Italia, Países Bajos, Perú, Pakistán. Gracias a la

<sup>316</sup> Primer informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1993/septiembre de 1994, México, D.F., p. 12

<sup>317</sup> Segundo informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1994/septiembre de 1995, México, D.F., p. 25

				relación entablada con la Dirección de Intercambio Académico y Becas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los profesionistas que trabajaban en la Comisión podían acceder a becas que ofrecían los gobiernos extranjeros en materias relacionadas con los derechos humanos. Se difundió información entre la comunidad profesional sobre las becas otorgadas por la OEA para estudiar Derecho Internacional en Brasil, así como de la beca Rómulo Gallegos, que permitía conocer actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; se le dio difusión al programa "Mutis" del gobierno argentino. (p. 308 7 309)/"El personal pasó a ser de 264 empleados en septiembre de 1995, mientras que doce meses antes era de 213/ Se cubrió una segunda etapa de equipamiento de los recursos materiales indispensables para las labores de la Comisión, en particular la instalación de equipos de cómputo." <sup>318</sup> / En este año se hizo un esfuerzo de disciplina y austeridad acorde con la economía del país, de los \$40 millones autorizados se aplicaron \$34 944 636 millones de pesos, que representó el 87% (p. 327 Tercer informe anual)
<b>3</b>	<b>1996</b>	<b>5768<sup>319</sup></b>	<b>5619</b>	En sus tres años de vida la Comisión había brindado orientación jurídica a 51 722 personas y abierto 12 616 expedientes (p. 9 Tercer Informe Anual)/De enero a julio de 1996 el personal se incrementó de 276 a 298 personal (p. 328 tercer informe anual)/ Se amplió el parque vehicular, se adquirió una planta de luz y se aseguraron la mayoría de los bienes que constituían su patrimonio. Se adaptaron espacios para el establecimiento de archivos documentales de las áreas de Quejas y Administración, el cuarto de monitoreo del circuito cerrado de televisión y el diseño, ejecución y conclusión del proyecto La Casa del Árbol (p. 328 Tercer Informe Anual) <sup>320</sup> / Se asignó un presupuesto de \$49 millones 973.5 mil pesos, pero después de realizar los acuerdos respectivos con la Dirección General de

---

<sup>318</sup> Segundo informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1994 a septiembre de 1995, México, 1995 pp. 308, 309 y 323. Durante este año se realizaron diversas actividades de divulgación sobre las actividades de la Comisión encaminadas a llegar al mayor número posible de la población de la Ciudad de México.

<sup>319</sup> Tercer informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1995/septiembre de 1996, México, D.F., p. 37

<sup>320</sup> Tercer informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1995 a septiembre de 1996, p. 328. Durante este año continuaron las campañas de difusión como la transmisión en radio de la campaña "Qué son y qué no son", "Derechos y chuecos", cápsulas informativas, la serie "Consultorio de dudas", campañas de televisión, eventos especiales y demás. (Cfr. pp. 313-316).

				Programación y Presupuesto quedó en \$42 millones 911.5 mil pesos <sup>321</sup> .
<b>4</b>	<b>1997</b>	<b>6125<sup>322</sup></b>	<b>6018</b>	En el apartado "Programa de Administración" se obtuvieron los siguientes datos: se contó con un presupuesto modificado de 51 millones 797.4 mil pesos, del cual sólo quedó por ejercer 37.4 mil pesos, cantidad que fue reintegrada al Departamento del Distrito Federal / Se mantuvo cubierta la plantilla total de empleados previstos por la Comisión, que preveía 346 plazas para personal profesional y operativo; quedó sistematizado y automatizado el registro y contratación de empleados mediante el "formato único de personal"; se mantuvo la rigurosidad en el pago de remuneraciones al personal, el cual empezó a realizarse a través de tarjeta bancaria; contaban con un dinámico programa de servicios, prestaciones y capacitación, que incluía apoyo y gestión para diversos tipos de préstamos por parte del ISSSTE, cortesías, descuentos para eventos culturales, sociales y recreativos del propio ISSSTE e INBA; descuentos en tiendas, farmacias, gimnasios, ópticas, servicios médicos especializados y centros recreativos; se cumplió con las obligaciones relativas a la seguridad, incluido la operación del Fondo de Ahorro Capitalizable, se inició el desarrollo del subprograma de prestación de servicio social, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, que este año otorgó 19 becas; compra de equipo inmobiliario; se ampliaron los servicios de mensajería; se concluyó el acondicionamiento del estacionamiento techado para su utilización como espacio de usos múltiples; se dio mantenimiento a la Casa de Árbol; se construyeron escaleras de emergencia del edificio; se capacitó al personal en el manejo de programas específicos; la Comisión se suscribió al servicio de Internet y se le dio acceso a las áreas de Presidencia, Secretaría Técnica, la Dirección General de Quejas y Administración; se logró computerizar casi todos los procesos administrativos de las actividades sustantivas de la Institución, existía un equipo de cómputo por cada dos personas. <sup>323</sup>
<b>5</b>	<b>1998</b>	<b>5297<sup>324</sup></b>	<b>5224</b>	El acervo biblio-hemerográfico se aumentó en 480 ejemplares, sumando un total de 2463 títulos. El presupuesto asignado fue de 61 millones 859.3

<sup>321</sup> Cuarto Informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1996 a agosto de 1997, México, D. F., pp. 433, 434.

<sup>322</sup> Cuarto informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1996/septiembre de 1997, México, D.F., p. 35

<sup>323</sup> Cuarto Informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1996 a agosto de 1997, México, D. F., p. 433-436.

<sup>324</sup> Quinto informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1997/septiembre de 1998, México, D.F., p. 23

				mil pesos (Aunque en el informe Sexto se menciona que fue de \$66 millones 859.3 mil pesos) <sup>325</sup>
<b>6</b>	<b>1999</b>	<b>6665</b> <sup>326</sup>	<b>6589</b>	Para este año, el número total de quejas recibidas, desde su inauguración, fue de 30760 quejas. De 65 recomendaciones emitidas se habían cumplido totalmente 55, o sea el 83%. Este año se distinguió por el esclarecimiento de la desaparición de la bailarina Nellie Campobello, quien fue vista por última ocasión en 1985, pero fallecida el 9 de julio de 1986. El 16 de julio de 1999 se creó la página de Internet de la Comisión. El acervo bibliográfico del Centro de Documentación y Biblioteca se incrementó en 895 ejemplares, sumando un total de 3358 títulos. El presupuesto asignado en 1999 fue de \$72 688 500 millones de pesos <sup>327</sup> .
<b>7</b>	<b>2000</b>	<b>6563</b> <sup>328</sup>	<b>6513</b>	Hasta este año se habían abierto 37 234 expedientes de queja y concluido 37184. Para entonces, se habían emitido 76 recomendaciones, de las cuales se habían cumplido 59./El acervo bibliográfico del Centro de Documentación y Biblioteca se incrementó durante este periodo en 900 ejemplares, haciendo un total de 4348 títulos/ El presupuesto asignado fue de 96 651 843 millones de pesos <sup>329</sup> .
<b>8</b>	<b>2001</b>	<b>5252</b> <sup>330</sup>	<b>5201</b>	En sus ocho años se abrieron 42405 expedientes de queja, de los cuales se concluyeron 42354, es decir el 99.88%. El 91% de los expedientes se finalizó en menos de un mes. De 86 recomendaciones emitidas durante la administración se cumplieron 67, y proporcionaron orientación jurídica a 181,597 personas. Después de 8 años, a instancias de la Comisión, 1933 personas servidoras públicas fueron sancionadas. / Se atendió a 24544 personas que acudieron a solicitar los servicios de la Comisión/ Se asignó un presupuesto de \$117 842 796 millones de

<sup>325</sup> Quinto Informe Anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1997/ septiembre de 1998 México, D. F., p. 431, 435.

<sup>326</sup> Sexto informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1998/septiembre de 1999, México, D.F., p. 23

<sup>327</sup> Sexto informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1998/septiembre de 1999, México, D.F., pp. 9, 328, 340, 343.

<sup>328</sup> Séptimo informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1999/septiembre de 2000, México, D.F., p. 23

<sup>329</sup> Séptimo informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1999/septiembre de 2000, México, D.F., p. 9, 364, 367.

<sup>330</sup> Octavo informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 2000/septiembre de 2001, México, D.F., p. 25

				pesos <sup>331</sup> . /Esta administración concluyó con aproximadamente 350 empleados <sup>332</sup>
		<b>Segunda Administración</b>		
<b>9</b>	<b>2002</b>	<b>6775<sup>333</sup></b>	<b>5956</b>	Se crearon tres nuevas áreas: la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos, la Contraloría Interna y la Coordinación de Investigación y Desarrollo Institucional. Se impulsaron reformas a la normatividad interna de la Comisión, como fue la modificación al Reglamento Interno y a su Ley aprobada por la entonces Asamblea Legislativa el 28 de noviembre de 2002. Desde el 5 de junio de 2002, la Comisión contó con el Programa de Derechos humanos y Medio Ambiente, enfocada a generar convicción en el uso y consumo de recursos como el agua, electricidad, combustibles, papel y el manejo de desechos sólidos. La administración se dio a la tarea de incorporar la perspectiva de género en el quehacer institucional, por lo que se trabajó en el diseño del Programa de Equidad de Género (Proeg). También se llevó a cabo un análisis de la normatividad interna de la Comisión a la luz de los estándares internacionales, como los Principios de París. Durante este periodo la Institución dedicó sus esfuerzos a la investigación y las relaciones interinstitucionales para el diseño del Servicio Profesional en Derechos Humanos. Se trabajó sobre la creación de un catálogo de puestos y un manual de organización institucional, elementos básicos para avanzar en la ruta de la profesionalización del personal. De la misma manera, desarrolló una estrategia de vinculación con diversos organismos locales, nacionales e internacionales con el propósito de estrechar lazos de colaboración para promover y fortalecer los derechos humanos, como lo hizo con la American University-Washington College of Law. El presupuesto autorizado fue de 129 millones 800 mil pesos <sup>334</sup> / Se suma a la Subdirección de Guardias un equipo de 8 visitantes y visitadoras exclusivamente para atender un horario de nueve de la noche a nueve de la mañana, sábados, domingos y días festivos/ / Dejó de llamárseles "quejosos" a las personas que solicitaban el servicio de la Comisión.

---

<sup>331</sup> Octavo informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 2000/septiembre de 2001, México, D.F., pp. 11, 13, 43, 357.

<sup>332</sup> Remitirse al Cuarto Informe Anual.

<sup>333</sup> Informe Anual 2002. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, abril 2003, p.55

<sup>334</sup> Cfr. Informe Anual 2002, CDHDF, pp. 120-138

<b>10</b>	<b>2003</b>	<b>6297<sup>335</sup></b>	<b>5038</b>	Se creó la Unidad Desconcentrada Oriente <sup>336/</sup> A efecto de continuar con el diseño y desarrollo de la creación de un Servicio Profesional, en julio de 2003 se implementó un cuestionario para conocer las necesidades del personal que trabaja en la Comisión, con el objeto de diseñar de manera adecuada la propuesta de los cursos de formación a impartir. La temática que prevaleció fue la capacitación sobre conocimientos específicos del marco jurídico mexicano en materia de derechos humanos, así como el sistema internacional. El 14 de enero de 2003 entró en vigor la Ley de la CDHDF. Se llevó a cabo el análisis y sistematización de los insumos necesarios para elaborar el Proyecto de Estatuto del SPDH. Se continuó con los trabajos de elaboración del Catálogo de Puestos y el Manual de Organización, con la creación de una base de datos de los expedientes de cada uno de los servidores públicos adscritos a la Comisión. Se llevó a cabo del Primer Ciclo de Cine-Debate sobre Derechos Humanos. Se mantuvo la iniciativa del periódico mural dirigido al personal de la Comisión, con información y noticias relevantes en el campo de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Se sostuvieron diversas reuniones de trabajo con organismos internacionales como una visita a Ginebra, Suiza, en el marco del 59 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. De igual manera, se visitó la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, con el fin de conocer y compartir experiencias del trabajo desarrollado por ambas instituciones. Se autorizó un presupuesto de 182.1 millones de pesos <sup>337</sup>
<b>11</b>	<b>2004</b>	<b>6945</b>	<b>6648</b>	Se creó la Subdirección de Atención Telefónica (Subatel) ya que anteriormente estas actividades eran realizadas por un solo equipo <sup>338/</sup> Se creó la Unidad Desconcentrada Norte <sup>339/</sup> Se puso en marcha el SIAP (Sistema de Atención a Peticionarios)/ Se atendió a 35977 personas /Durante este año culminó el diseño del Servicio Profesional en Derechos Humanos que buscaba terminar con las acciones discrecionales y potencialmente autoritarias, así como transformar la ética de las y los funcionarios tradicionalmente

<sup>335</sup> Informe anual 2003, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, marzo 2004, p. 72

<sup>336</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 107.

<sup>337</sup> *Crf.* Informe Anual 2003, pp.215-243.

<sup>338</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 105.

<sup>339</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 107.

				sujetos a criterios jerárquicos, lealtades políticas y evaluaciones poco claras./ Se realizó un diagnóstico sobre las características que identifican a la equidad de género, tanto dentro de la Comisión, como en la atención que se brinda al público que acude, a través del Programa de Equidad de Género y Derechos Humanos/ Derivado del Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente (Prodehuma) se realizó un monitoreo constante sobre la Campaña Permanente de Reducción, Reutilización y Reciclado de Papel./Los convenios y relaciones con instituciones nacionales e internacionales se incrementaron un 100 por ciento con respecto a 2003./El presupuesto autorizado por la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue de 187 millones 600 mil pesos, el cual representó el incremento de 3% con relación con al autorizado en 2003 <sup>340</sup> .
<b>12</b>	<b>2005</b>	<b>9347<sup>341</sup></b>	<b>9408</b>	Entró en vigor el "Catálogo de calificación e investigación de las violaciones a los derechos humanos" <sup>342</sup> /Se crean las Unidades Desconcentradas Sur y Poniente <sup>343</sup> / Se instruye que en el trámite de las quejas se debían de observar estándares internacionales <sup>344</sup> / El 1 de febrero de 2005, un día después de publicarse en el Diario Oficial entró en vigor el Servicio Profesional en Derechos Humanos <sup>345</sup> /Se da a conocer el resultado de la encuesta Clima Organizacional.

---

<sup>340</sup>Crf. Informe Anual 2004, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, abril 2005, pp. 81, 427-477.

<sup>341</sup> Informe Anual 2005, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 164, 187

<sup>342</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 144.

<sup>343</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 107.

<sup>344</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 146.

<sup>345</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 443.

<b>13</b>	<b>2006</b>	<b>8055<sup>346</sup></b>	<b>7250</b>	Se crearon dos Visitadurías Generales más a las dos que ya existían (entraron en funcionamiento el 1 de octubre de 2006) <sup>347</sup> /Se implantó el procedimiento de medidas preventivas para casos donde no hubiera queja abierta. <sup>348</sup> / En este año se realizó la primera convocatoria de ingreso y ascenso al Servicio Profesional de Derechos Humanos <sup>349</sup>
<b>14</b>	<b>2007</b>	<b>7685<sup>350</sup></b>	<b>6010</b>	Se creó la Unidad de Recepción y Trabajo Social (URTS) como primera instancia de contacto con las personas <sup>351</sup>
<b>15</b>	<b>2008</b> <b>2009</b>	<b>7814<sup>352</sup></b> <b>8168<sup>353</sup></b>	<b>7030</b> <b>7919<sup>354</sup></b>	Implementación del Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi) para la captura y consulta de expedientes de queja <sup>355</sup> / En 2009 se puso en operación la tercera edición del Catálogo de calificación e investigación, creado en 2005 <sup>356</sup> . / Cambio de edificio sede, de Av. Chapultepec a Av. Universidad 1449.

Fuente: Creación de la autora.

---

<sup>346</sup> Informe anual 2006, volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, abril de 2007, p. 220.

<sup>347</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 142.

<sup>348</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 130.

<sup>349</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 444

<sup>350</sup> Informe anual 2007, volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, abril de 2008, pp. 148 y 237.

<sup>351</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 129.

<sup>352</sup> Informe anual 2008, volumen II, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, abril de 2008, p. 69

<sup>353</sup> Informe anual 2009, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, volumen I, Ciudad de México, marzo 2010, p. 108

<sup>354</sup> Cfr. Informe anual 2009, CDHDF.

<sup>355</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 135.

<sup>356</sup> *Informe de Gestión 2001-2009*, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México, p. 144.

El periodo de análisis para Suecia y España, fue considerablemente menor en razón del objetivo de la investigación expuesto en el primer capítulo; además, esta tarea se vio ligeramente afectada por la barrera lingüística para el caso de Suecia.

En el caso de los informes anuales del Parlamento del Ombudsman (*Riksdagens Ombudsmän*) se encuentran visibles en su página de internet, pero únicamente en sueco, circunstancia que complicó la comprensión de su contenido por lo que no ahondaremos más en ello. Respecto al número de solicitudes que recibe, encontramos que son aproximadamente 9000<sup>357</sup> al año, pero poco más de dos tercios de éstas no se investigan, es decir que sólo 3000 son analizadas y alrededor del cinco por ciento de las que se tramitan dan lugar a un pronunciamiento, lo que daría como resultado un aproximado de 150 posicionamientos. Una investigación relevante normalmente toma entre seis y doce meses, dependiendo la complejidad del caso. Una investigación limitada tarda entre uno y dos meses en tomarse una decisión.

Adicionalmente, y para darnos un panorama general de las problemáticas que son resueltas por este Organismo, revisamos el “Informe global de observaciones durante el año 2019/20”, de la Presidenta Elisabeth Rynning, mismo que pudo ser traducido inmediatamente con apoyo del traductor de la web. De este documento, fue posible saber que algunos derechos de las personas privadas de la libertad se han visto afectados en razón de que el Servicio Sueco de Prisiones y Libertad Condicional no cuenta con información debidamente sistematizada y datos estadísticos que permitan tener certeza sobre el número de horas que estas personas pasan en aislamiento, además de que tal deficiencia produce una afectación a la salud mental de éstas como se desprende del siguiente fragmento:

Un recluso se considera aislado si permanece solo durante más de 22 horas al día sin un contacto humano significativo. El aislamiento de otras personas conlleva un riesgo de mala salud mental y física y, en última instancia, puede constituir una violación de las normas del derecho internacional que prohíben la tortura. La regla

---

<sup>357</sup> Véase <https://www.jo.se/sv/JO-anmalan/Nar-en-anmalan-kommer-in-till-JO/>

<https://www.jo.se/sv/JO-anmalan/Nar-en-anmalan-kommer-in-till-JO/Alla-anmalningar-utreds-inte/>

principal de acuerdo con la Ley de detención sueca es que los reclusos deben tener la oportunidad de permanecer durante el día junto con otros reclusos [...] <sup>358</sup>.

De manera complementaria, la presidenta se pronunció sobre la necesidad de que el gobierno realice modificaciones a la legislación en áreas donde no quedan claras las razones para la aplicación de ciertas restricciones, como la libertad de expresión en centros de atención psiquiátrica, donde se les ha prohibido a los pacientes hablar sobre su propio proceso legal, sus delitos, juicios, diagnósticos o similares, ni compartir sus registros médicos con otros pacientes, como medida para salvaguardar su propia seguridad y para proteger su privacidad. Sin embargo, para la *Ombudsman* esa prohibición general de ciertas comunicaciones orales constituía una restricción a la libertad de expresión protegida constitucionalmente, y sin contar con un respaldo legal para tal restricción de derechos.

De la misma forma, advirtió una “laguna” en la ley que regula los abortos tardíos, la cual incluye el momento en que se debe considerar la realización de un aborto, el significado del concepto de viabilidad y cómo cuidar a los fetos que muestran signos de vida tras un aborto tardío. También observó que la disposición que rige los abortos tardíos no ha cambiado desde la introducción de la Ley del aborto en 1974. Ante ello, tendría que realizarse un diagnóstico e investigación para regular esas conductas de forma clara e inequívoca.

Como conclusión, respecto del *ombudsman* sueco, advertimos que los casos que se dirimen en el Parlamento del Ombudsman pretenden ir perfeccionando el piso mínimo que se ha creado desde hace medio siglo a favor de la población; ejemplo de ello lo encontramos en la regulación del aborto que data de 1974, mientras que en la Ciudad de México la despenalización de éste y su inclusión en los servicios de salud se estableció en 2007, además de que en la actualidad (2020) aún hay estados de la república que no

---

<sup>358</sup> Véase Informe global de observaciones durante el año 2019/20 de la Presidenta Elisabeth Rynning.

Consultable en: <https://www.jo.se/sv/Om-JO/Justitieombudsmannen/JOarnas-overgripande-redovisning/ChefsJO-Elisabet-Fura/>

contemplan la interrupción legal del embarazo, y en cuestiones del sistema penitenciario, la prohibición de infligir penas inusitadas y trascendentales<sup>359</sup> se encuentra reconocida por la normatividad nacional e internacional. Penosamente, los centros penitenciarios mexicanos se hallan inmersos en una dinámica donde las violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad se experimentan todos los días. Este comparativo, se expone únicamente para visualizar, en lo general, las problemáticas que se presentan en cada uno de estos países, que, como es evidente, México se encuentra a una muy considerable distancia de Suecia.

Por otra parte, no se localizaron datos referentes a las acciones dirigidas al crecimiento o mejoras de la Institución, ni de su personal; no obstante, una breve descripción de la historia del *Ombudsman* en Suecia fue ya desarrollada en el Capítulo 1.

En el caso del Defensor del Pueblo en España, dimos lectura al informe de 2019, en el que se dio a conocer que se gestionaron un total de 20,616<sup>360</sup> expedientes y se emitieron 574 recomendaciones las cuales, hay que reconocerlo, son muy diferentes a las de la Ciudad de México, pues éstas se componen de dos o cinco páginas, mientras que las de nuestra Ciudad superan las 50 páginas. Como lo hemos expuesto en el primer capítulo, este organismo organiza sus determinaciones en: recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias, las cuales en 2019 dieron un total de 1551. El presupuesto que se le asignó en 2019 fue 15.238.000,00 €, equivalente a un aproximado de \$365,712,000 millones de pesos mexicanos, mientras que para el mismo ejercicio fiscal la Comisión de la Ciudad de México recibió 371,038,292<sup>361</sup> millones de pesos. Se abordan temas de seguridad social, higiene, acceso al empleo, sanidad, igualdad de trato, violencia de género, vivienda, hacienda

---

<sup>359</sup> Véase artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>360</sup> Informe anual 2019, volumen 1. Informe de gestión, Madrid 2020, p. 14 Consultable en: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/I\\_Informe\\_gestion\\_2019.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/I_Informe_gestion_2019.pdf)

<sup>361</sup> Informe anual 2019, Actividades de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, volumen I, p. 206

pública, medio ambiente, centros penitenciarios, migraciones, entre otros. En conclusión, la estructura de este informe es muy similar al de la Ciudad de México.

Finalmente, advertimos que la extensión de los informes de las tres oficinas del *Ombudsman*, varía según el año y administración; por ello, visualizamos documentos que van de las 200 hasta las 900 páginas, incluso con dos volúmenes. A diferencia de los informes de la Institución mexicana, las dependencias europeas no contemplan un rubro de acciones y avances realizados a favor del personal de la Institución.

## CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

**Primera.** Fue posible comprobar nuestra hipótesis a través de los testimonios de las personas trabajadoras de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, esto es, que las autoridades de ésta transgreden las condiciones laborales de las personas que trabajan en las Áreas de Garantía y Defensa de esa Comisión, que resultan en violaciones de sus derechos humanos, aun cuando sus autoridades tienen la misión de velar por los derechos humanos. Es decir, evidenciamos las antinomias que se presentan en el discurso del derecho, el cual ha dado cabida a la existencia de un derecho, ilegítimo, que no sólo es contrario a la ley sino que afecta la salud mental y física de las personas trabajadoras.

En ese sentido, la perspectiva de la citada comunidad trabajadora es que los derechos que más se transgreden por parte de las autoridades del *ombudsperson* capitalino son: el derecho al acceso a la justicia, a un nivel de vida adecuado, derecho al trabajo (en particular el acceso a un ambiente libre de violencia), a la información y a la salud psicofísica.

**Segunda.** Dentro de los autores que fueron guía fundamental en la investigación encontramos a Luigi Ferrajoli con su teoría del garantismo, Jürgen Habermas con su teoría de la acción comunicativa, Barrington Moore con su estudio sociológico a nivel internacional sobre la obediencia, Pierre Bourdieu con su concepto de violencia simbólica en su obra “La dominación masculina”, Iñaki Piñuel con su análisis sobre mobbing, Robert Alexy con su teoría del peso para la correcta argumentación ante la colisión de principios, entre otros.

**Tercera.** La investigación permitió comprobar que al interior de dicho organismo constitucional autónomo hay prácticas laborales que propician los actos de hostigamiento laboral (también llamado *mobbing*), sexual y *burnout*. No deja de ser paradójica su presencia en un organismo con las características que lo distinguen de entre todas las demás instituciones gubernamentales, como lo es su carácter especializado e imparcial encargado de la promoción, protección, garantía, defensa, vigilancia, estudio, investigación, educación y difusión de los derechos humanos.

**Cuarta.** Un hallazgo de relevancia en el presente estudio es el referente al nivel de gravedad de la falta de atención a estas conductas, la cual radica en que las lesiones que dejan, en su mayoría no son físicamente visibles ni fácilmente detectables por quienes las padecen, ni por quienes conviven con las víctimas, pues éstas tardan mucho tiempo en darse cuenta que el problema no está en ellas, sino que se trata de una agresión externa, que sin los mecanismos y protocolos necesarios sería prácticamente imposible de frenar y revertir. Es por ello que, esta clase de conductas tiene que ser combatida, además de proporcionar a las personas trabajadoras que lo experimentan, las herramientas suficientes para encarar trances de ese tipo, como las que se mencionan a continuación: contar con un área encargada de brindar atención psicosocial, reconsiderar la disminución de ciertas condiciones que tenían el propósito de dotar un mejor nivel de vida a sus integrantes y demás políticas congruentes con el discurso que hoy en día le da validez al derecho, el del respeto a los derechos humanos.

**Quinta.** Algunos ex presidentes de la Comisión tuvieron conocimiento de casos de hostigamiento laboral, pero fue hasta 2018 que se decidió atender tal problemática con la creación del Comité de Igualdad de Género, el cual tampoco se ha consolidado del todo como una garantía efectiva para que la persona trabajadora goce de un ambiente libre de violencia, ya que su funcionamiento y éxito radica en el interés que tengan las propias autoridades en que prevalezca o no el escenario de violencia del que se duele la víctima. La voz de la persona trabajadora solo es escuchada si después de cumplir con una serie de requisitos, es aprobada por la autoridad encargada de hacer el primer filtro; así encontramos casos que, a pesar de exhibir por escrito la situación de violencia vivida, éstos han sido rechazados para iniciar la investigación pertinente por no aportar pruebas suficientes, pero sin siquiera haber practicado un dictamen a nivel psicológico ni realizado una entrevista con la víctima.

**Sexta.** La administración de los recursos humanos y económicos, la carga laboral y los criterios vagos de las autoridades han dado lugar a la existencia y permanencia del síndrome de *burnout*, problemática que no fue diagnosticada ni atendida en ninguna de las cuatro administraciones estudiadas, no obstante, de haber sido advertida por la mayoría de los ex titulares del *Ombudsman*. Cada cual simplemente lo asumió como un

efecto colateral de la defensa de los derechos humanos, y algunos de ellos trataron de compensarlo con la incorporación de bonos e incentivos. En consecuencia es urgente la implementación de acciones para atender esta problemática, la que ha contribuido para que haya una demora visible en la determinación de los expedientes, en la disminución de la calidad del servicio brindado a las personas peticionarias y en un daño significativo a la salud física y mental de las personas trabajadoras de la Comisión.

**Séptima.** Las autoridades del Defensor del Pueblo en España, manifestaron no tener casos de *mobbing* ni acoso sexual al interior de la institución, por lo que tampoco cuentan con un mecanismo de atención ante un evento así, utilizan el sentido común y la experiencia para dirimir conflictos laborales. Asimismo, la atención que dispensan a las personas usuarias es por medio de correo electrónico o vía telefónica; priman la salud del trabajador por encima de su labor para con la ciudadanía.

**Octava.** La presidenta en turno del Parlamento del Ombudsman en Suecia, tampoco aceptó que en su interior existieran casos de hostigamiento laboral, en tanto que personal a cargo de la oficina de recursos humanos indicó que sí tenía conocimiento sobre su existencia por lo que, como medida para evitarlos, se había implementado un protocolo de atención para su identificación, antes de que causaran un daño mayor a la salud de la persona trabajadora, de igual manera, para paliar los efectos del síndrome *burnout*, causados por las cargas laborales, se habían incluido convenios con instituciones académicas y lúdicas para que las personas trabajadoras pudieran desestresarse y distraerse.

**Novena.** La posibilidad de realizar una estancia de investigación en cada uno de los países sede del *Ombudsman* español y sueco, nos permitió conocer de viva voz los testimonios de las personas trabajadoras de dichos organismos, que si bien la literatura coadyuva en su conocimiento, la experiencia de convivir con su comunidad y cultura dio una visión mucho más enriquecedora que la ofrecida por aquella.

**Décima.** El servicio que proporciona la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México al público, es mucho más amplio que el que brindan tanto el Defensor del Pueblo en España, como el Parlamento del *Ombudsman* en Suecia; una de tantas

características que reflejan, entre otras cosas, su proceso de evolución a lo largo de la historia y particularidades de cada institución, como ha sido abordado en el Capítulo 1 de la investigación. En ese sentido, la institución mexicana, cuenta con un catálogo amplio de violaciones a derechos humanos, con el cual rige sus investigaciones; además, se ha caracterizado por deberse a la ciudadanía, como lo demuestran los siguientes datos: brinda atención los 365 días del año, las 24 horas del día, las personas peticionarias pueden acudir cualquier día que lo consideren oportuno, y en todas las ocasiones que son atendidas, invariablemente, por alguna persona de las Áreas de Garantía y Defensa de esa Comisión; en casos urgentes, el personal de guardia adscrito a la Dirección General de Quejas y Atención Integral elabora solicitudes de medidas precautorias a las distintas áreas que correspondan para prevenir, conservar o restituir los derechos. Lo anterior marca una diferencia respecto de los países europeos, que tienen una cobertura de atención limitada al público; en su caso, el Defensor del Pueblo en Madrid, atiende de lunes a viernes de 9.00 a 14.00 horas, además de velar solo por ciertos derechos reconocidos en su constitución tras la dictadura franquista. El *Ombudsman* sueco se dedica a resolver problemas estructurales de diversas instituciones y de visualizar las fallas de la normatividad sueca para mejorar la convivencia y entorno social, brinda atención de lunes a viernes de 9.00 a 11:30 y de 13.00 a 15.00 horas, además de preponderar las respuestas vía correo electrónico a las peticiones ciudadanas y de cuidar el desgaste de su personal. Estas simples características muestran las diferencias culturales entre los países considerados en este estudio y la gran necesidad de la ciudadanía mexicana de contar con un organismo que la apoye eficazmente ante los eventuales abusos de poder de las autoridades estatales.

***Décima primera.*** Ha quedado claro que el trabajar es un acto vital, tan importante como el respirar; el trabajo, al ser parte del proyecto de vida se convierte en un pilar insustituible para la formación de todas las personas; por ende, merece toda nuestra atención y acciones conducentes para mejorar los espacios laborales. En tal sentido, se tendrán que elaborar modificaciones necesarias para propiciar un ambiente laboral libre de violencia, en el que se incluyan las normas de la más amplia protección a los derechos aquí abordados, como se ha intentado hacerlo con la Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018 (factores de riesgo psicosocial en el trabajo-identificación, análisis y

prevención), además de proporcionar todos los insumos y comodidades necesarios para que el desempeño de sus labores sean el más óptimo posible, como lo visualizamos en el caso de Suecia, que cuenta con cambios de área, horarios flexibles, periodos vacacionales cuando mejor le convenga o más lo requiera la persona trabajadora, modernos equipos de cómputo, sillas adecuadas, posapiés, mesas con altura ajustable, pizarrones, papelería suficiente y variada, espacios de interacción y esparcimiento para intercambiar opiniones, incluso beber café o tomar algún refrigerio. Estas prerrogativas desdichan aquellas malas interpretaciones que las catalogan como canonjías innecesarias o caprichos del personal.

**Décima segunda.** Finalmente, las afectaciones a los derechos humanos, las prácticas y condiciones laborales de las personas trabajadoras de una Institución protectora de derechos humanos, tendrán que seguir bajo constante observación y vigilancia de todas y todos, bajo el escrutinio y tamizaje de los estándares normativos más protectores, progresistas y en constante confrontación con las teorías de las personas estudiosas de los derechos humanos que más beneficien a la ciudadanía; todo ello con la finalidad de detectar las antinomias que se presenten entre los mundos normativo y fáctico, para evitar la preservación de un derecho y prácticas ilegítimos, por ser el *Ombudsperson* de la Ciudad de México el paladín y ejemplo de la defensa, promoción y protección de los derechos humanos. Para poder defender derechos humanos es inmanente e imprescindible contar con derechos pertrechados por las mejores y suficientes condiciones, en un clima laboral adecuado.

## EPÍLOGO

Este documento comenzó a escribirse en 2016, periodo en el que se acotaron los parámetros de la investigación, los cuales contemplaron las primeras cuatro administraciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, es decir de 1993 a 2018, motivo por el cual los acontecimientos ocurridos durante 2020 y 2021 no fueron incorporados. Esto significa que los impactos que incidieron en el ámbito laboral de las personas trabajadoras dentro del *Ombudsman* capitalino, con motivo de la pandemia de COVID19 no fueron incorporadas a profundidad en el estudio de este proyecto.

Algunos ejemplos de los sucesos que no formaron parte de este estudio, fueron los casos de las personas que despidieron de sus centros de trabajo, o cuyos contratos no fueron renovados durante los años de 2020 y principios de 2021, carentes de una debida justificación con base en criterios vagos y categorías sospechosas, así como de aquellos casos que por no recibir un apoyo médico por parte de la Institución o por no haber sido protegidos con medidas como la realización de las actividades laborales a distancia, tuvieron diversas complicaciones para enfrentar la COVID19. En ese sentido, quedó en deuda la Institución con la transparencia que debería caracterizar su actuación, como fueron los criterios de asignación de guardias presenciales, durante la pandemia, del personal adscrito a cada una de las cinco Visitadurías Generales, los cuales se caracterizaron por ser poco transparentes, inequitativos, desproporcionados, innecesarios, discriminatorios y reservados. En la Primera Visitaduría General, durante el 2020, dejaron de laborar seis personas, cuya salida no fue socializada y estuvo, además, repleta de dudas, a pesar de la instrucción del gobierno federal de no separar a persona alguna de su cargo por estar frente a una emergencia sanitaria, con los impactos sociales, económicos y de salud surgidos a consecuencia de la citada pandemia. Aunado a ello, el factor de la implementación del teletrabajo fue una variable nueva, el cual tendrá que ser analizado a profundidad en otra investigación, así como las nuevas problemáticas presentadas bajo esta forma de trabajo a distancia, como el estrés mental a que han estado sujetas y continúan padeciendo las personas trabajadoras del *ombudsperson* en esta modalidad, los abusos y excesos por parte de las y los jefes, el justo medio de los

controles impuestos a distancia para constatar la productividad y conexión de las personas trabajadoras, la distribución de los horarios de trabajo, las herramientas tecnológicas e insumos necesarios para trabajar desde casa o desde algún otro lugar fuera de las instalaciones del organismo, conexión estable y continua a internet, equipos de cómputo adecuados, espacios con una buena iluminación y libres de ruidos, que le permitan a la persona trabajadora realizar sus funciones sin incursionar en potenciales riesgos de estrés mental, nuevos padecimientos y demás supuestos, aún no explorados, que podrán evaluarse en otro documento.

En ese hilo conductor, otra de las modificaciones que influyeron en las adecuaciones al presente trabajo fue la entrada en vigor, en julio de 2019, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y de su Reglamento Interno. Al respecto, es importante señalar que los cambios estipulados por esta ley, a pesar de ser posteriores al periodo de estudio elegido (1993-2018), sí fueron incorporados en el análisis de esta investigación, con lo que se procuró tener actualizados los supuestos normativos. Sin embargo, no entramos en detalles respecto de quiénes colaboraron en su construcción y aprobación, tema de gran interés, por cierto, ya que muchas de las disminuciones y afectaciones en las prestaciones y condiciones laborales actuales -en 2021- se deben a decisiones del grupo que impulsó su reforma y aprobación, pero que tampoco formó parte de los parámetros a analizar en esta investigación.

De igual forma, es una lástima que el nuevo Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos y los Lineamientos Generales de Trabajo para las Personas Trabajadoras de la Comisión hayan endurecido los escenarios y requisitos para solicitar días económicos, licencias ordinarias y extraordinarias, o reducido las plazas a concurso del Servicio Profesional, como lo fue la desincorporación de las Direcciones de Área, dándose así un retroceso a las prerrogativas que se habían ganado para las personas trabajadoras, las que lejos de ser canonjías formaban parte de los paliativos que tenía la Institución ante el tipo y carga de trabajo especializado que se desarrolla en la misma.

Estas modificaciones, promovidas por la administración en curso (2018-2021) y que continuará en el cargo por otro periodo igual, parece olvidar que la mayoría de los asuntos que se investigan y por los que lucha el personal de las Áreas de Garantía y Defensa

están vinculados con el sufrimiento humano, y por ende, se quiera o no, se tiene que poner especial énfasis en la salud mental y física de las personas visitadoras adjuntas que se afanan en ello. De actuarse en sentido contrario, se continuará con una acumulación de expedientes de queja sin atender en el periodo legalmente establecido, con un personal agotado, afectado por el síndrome de *burnout* y por conductas reprobables como el hostigamiento laboral y/o sexual, que lo único que busca es cómo salir avante y no en solucionar la problemática de raíz.

# ANEXOS

## ANEXO 1

Instrumento utilizado para obtener información a manera de pesquisa inicial, con los y las empleadas de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y del Procurador del Común de Castilla y León, España.

Centro laboral: \_\_\_\_\_

Área de adscripción o Programa: \_\_\_\_\_

Antigüedad: \_\_\_\_\_

Tiempo de duración de la encuesta: \_\_\_\_\_

Sexo: \_\_\_\_\_

Edad: \_\_\_\_\_

Estado civil: \_\_\_\_\_

Hijo/as: \_\_\_\_\_

Último grado de estudios: \_\_\_\_\_

Pertenece a algún grupo en situación de vulnerabilidad: \_\_\_\_\_

Cuál: \_\_\_\_\_

Tiene alguna discapacidad: \_\_\_\_\_

**INDICACIONES:** Gracias por participar en este sondeo que consta de 12 apartados, con distintos cuestionamientos, la cual le tomará de 20 a 25 minutos. Este instrumento forma parte de la investigación de campo de un proyecto de investigación doctoral que se cursa en la Universidad Nacional Autónoma de México. La información que se obtenga del llenado de ésta será confidencial. Por favor marque con una "X" la respuesta que corresponda, en caso de que considere necesario hacer alguna precisión o aportar mayor información, cuenta con un espacio para comentarios y observaciones al término de cada apartado.

### Cargo o puesto:

Directora/r de Área ( )

Subdirector/a de Área (Visitador/a adjunto/a de orientación/ seguimiento/ investigación) ( )

Jefe/a de departamento (Visitador/a adjunto/a de apoyo de orientación/ seguimiento/ investigación) ( )

Visitador/a adjunto auxiliar de orientación/seguimiento/ investigación ( )

Contratado bajo el régimen de prestación de servicios profesionales ( )

**Periodo en el que trabajó o ha trabajado en la CDH:**

- ❖ Luis de la Barreda Solórzano, 1993- 2001( )
- ❖ Emilio Álvarez Icaza Longoria, 2001-2009( )
- ❖ Luis González Placencia, 2009 - 30 de septiembre de 2013 ( )  
Interino Mario Ernesto Patrón Sánchez, 1 de octubre - 4 de noviembre de 2013 ( )
- ❖ Perla Gómez Gallardo, 5 de noviembre de 2013 - 7 de noviembre de 2017( )
- ❖ Nashieli Ramírez Hernández, 7 de noviembre de 2017 – noviembre 2021( )

**¿Realizó su servicio social en la institución?** Sí ( ) No ( )

1. SEÑALE CUÁL O CUÁLES DE LOS SIGUIENTES SUPUESTOS VIVIÓ O VIVE EN SU CENTRO DE TRABAJO:	Sí	No	N/A	Ninguna de las anteriores
<b><i>Sobre hostigamiento laboral</i></b>				
¿Ha sido víctima de hostigamiento laboral?				
¿Lo denunció?				
¿Le dio importancia?				
¿Sabía qué hacer?				
¿Había testigos?				
¿Actualmente sufre hostigamiento laboral?				

1.1 SEÑALE CUÁL O CUÁLES DE LAS SIGUIENTES CONDUCTAS OCURREN/OCURRÍAN HABITUALMENTE EN SU AMBIENTE DE TRABAJO:	Nunca	Siempre	A veces	Pocas veces	N/A	Ninguna de las anteriores
Bromas y burlas sobre su persona (por la forma de pensar, de hablar, de andar, de vestir, de actuar; utilización de sobrenombres y apodos)						
Comentarios ofensivos						
Agresiones físicas						
Aislamiento de los(las) compañeros(as) de trabajo						
Prohibiciones a cambiarse de área, a pesar de haberlo solicitado por haber sufrido hostigamiento laboral o sexual						
No recibir instrucciones de trabajo						
Recibir instrucciones de manera altanera, poco adecuada o con lenguaje vulgar o soez						
Le han asignado tareas que no corresponden a su puesto de trabajo, generalmente por debajo de sus capacidades, habilidades y nivel						

	Nunca	Siempre	A veces	Pocas veces	N/A	Ninguna de las anteriores
Imposición de tareas que tendría que realizar su jefe/a						
Plazos de ejecución o cargas de trabajo irrazonables						
Imposición de tareas sin los medios necesarios para su cumplimiento						
¿Recibe remuneración por los días que trabaja fuera del horario laboral oficial?						
Privación de información y/o material para la realización de su trabajo						
Falta de reconocimiento						
Usted trata a las personas como objetos						
Siente que a nadie le importa su trabajo						
Se siente motivado por las actividades que desempeña en su centro de trabajo						
Considera que su superior jerárquico comunica criterios claros						
Las reglas cambian constantemente						
Considera que su labor en la institución ayuda a las personas que acuden a solicitar su intervención						
Recibe retroalimentación por parte de su superior/a						
Obtiene la información demasiado tarde para utilizarla						
Sabe qué se espera de usted						
Se siente emocionalmente agotado por su trabajo						

1.2 MOTIVOS POR LOS QUE NO DENUNCIÓ EL HOSTIGAMIENTO LABORAL	Sí	No	N/A	Ninguna de las anteriores
<i>Marque la o las opciones que mejor represente su situación</i>				
Muy tardado				
Por temor a represalias				
No conocía o no conoce el trámite a seguir				
No había un mecanismo de denuncia, investigación, atención y acompañamiento a víctimas de algún tipo de violencia al interior de esa Institución				
Lo percibe como un trámite que no tendrá resultados favorables				
Temía que la consideraran una persona conflictiva				
Creyó que era inútil la denuncia				

1.3 EN EL SUPUESTO EN EL QUE HAYA DENUNCIADO HOSTIGAMIENTO LABORAL CONTESTE:	Sí	No	N/A
¿Fue pronta la atención?			
¿Hubo una respuesta satisfactoria?			
¿Se resguardaron sus datos personales?			
¿Se hizo pública la problemática?			

1.4. ¿LOS ACTOS DE HOSTIGAMIENTO LABORAL DE QUIÉN O QUIÉNES PROVINO?	Sí	No	N/A
Titular del área			
Jefe(a) inmediato(a)			
Colegas			
Otros(as)			

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

2. SEÑALE CUÁL O CUÁLES DE LOS SIGUIENTES SUPUESTOS VIVIÓ O VIVE EN SU CENTRO DE TRABAJO: <i>Sobre hostigamiento sexual</i>	Sí	No	N/A	Ninguna de las anteriores			
¿Ha sido víctima de hostigamiento sexual en el ámbito laboral?							
¿Lo denunció?							
¿Le dio importancia?							
¿Sabía qué hacer?							
¿Había testigos?							
2.1 SEÑALE CUÁL O CUÁLES DE LAS SIGUIENTES CONDUCTAS OCURREN HABITUALMENTE EN SU AMBIENTE DE TRABAJO:	Sí	No	S i e m p r e	A veces	Nunca	N/A	Ningun a de las anterior es
Comentarios sugestivos relacionados a situaciones sexuales o con lenguaje soez con claro contenido sexual							
Promesas de recompensas o incentivos laborales a cambio de favores sexuales							

Amenazas de daños o castigos en caso de no acceder a proporcionar "favores sexuales"						
Contacto físico y/o sexual						
<b>2.2 MOTIVOS POR LOS QUE NO DENUNCIÓ EL HOSTIGAMIENTO SEXUAL</b> <i>Marque la o las opciones que mejor represente su situación</i>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>N/A</b>	<b>Ninguna de las anteriores</b>		
Muy tardado						
Por temor a represalias						
No conocía o no conoce el trámite a seguir						
No había un mecanismo de denuncia, investigación, atención y acompañamiento a víctimas de algún tipo de violencia al interior de esa Institución						
Lo percibe como un trámite que no tendrá resultados favorables						
Temía que la consideraran una persona conflictiva						
Creyó que era inútil la denuncia						

<b>2.3 EN EL SUPUESTO EN EL QUE HAYA DENUNCIADO EL HOSTIGAMIENTO SEXUAL CONTESTE:</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>N/A</b>
¿Fue pronta la atención?			
¿Hubo una respuesta satisfactoria?			
¿Se resguardaron sus datos personales?			
¿Se hizo pública la problemática?			

<b>2.4. ¿LOS ACTOS DE HOSTIGAMIENTO SEXUAL DE QUIÉN O QUIÉNES PROVINO?</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>N/A</b>
Titular del área			
Jefe(a) inmediato			
Colegas			
Otros(as)			

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

<b>3. RESPECTO A LA SEGURIDAD</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>N/A</b>	<b>Ninguna de las anteriores</b>	<b>Otro</b>
¿Ha sufrido alguna agresión física por parte de una persona usuaria (externa a la institución)?					
¿Cuenta con seguro de gastos médicos personal?					

¿Cuenta con seguro de gastos médicos mayores por parte de su centro laboral?					
¿Las determinaciones de la Contraloría Interna han estado debidamente fundadas y motivadas?					
¿Le han sido notificadas adecuadamente?					
¿Le han iniciado procedimientos ante la Contraloría Interna que identifique como represalia?					
	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>N/A</b>	<b>Ninguna de las anteriores</b>	<b>Otro</b>
¿Considera que la creación del Servicio Profesional de Derechos Humanos (SPDH) de la Comisión de Derechos Humanos genera estabilidad laboral?					
¿Está de acuerdo en la existencia del SPDH?					
¿El pertenecer al SPDH lo vuelve inmune al interior de la institución ante despidos injustificados?					
¿Los titulares y demás autoridades de mandos directivos respetan el Estatuto del SPDH?					
¿La existencia del SPDH convierte a la institución en transparente y no corrupta?					
¿El SPDH sirve para proteger a los y las trabajadoras de la institución de despidos injustificados e inicio de procedimientos ante Contraloría Interna?					

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

<b>4. SEÑALE CUÁL O CUÁLES DE LAS SIGUIENTES SITUACIONES OCURREN/OCURRÍAN HABITUALMENTE EN SU AMBIENTE DE TRABAJO:</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Siempre</b>	<b>A veces</b>	<b>Nunca</b>	<b>NA</b>
¿Le pagan los días que ha tenido que quedarse a trabajar después de su hora de salida?						
¿Conoce cuál es el monto económico que debe recibir por quedarse a trabajar después de su hora de salida?						
¿Disfruta trabajar en su área de adscripción?						
¿Tiene la posibilidad de planear diversas actividades (deportivas, recreativas, culturales, académicas, familiares) al terminar su jornada laboral?						
¿Se encuentra estudiando alguna licenciatura, diplomado, maestría, doctorado?						
¿Recibe apoyo para hacerlo?						
¿Ha sido beneficiario de alguna beca por parte de su centro de trabajo para cursar algún diplomado, seminario, taller, curso, etc.?						

	Sí	No	Siempre	A veces	Nunca	NA
¿Las instalaciones de su centro de trabajo son adecuadas para desarrollar su labor profesional?						
¿Considera que hay alguna área de su centro de trabajo que podría ser mejorada?						
En relación a la pregunta que antecede señale:	Piso	Actualización de mobiliario	Áreas verdes	Instalaciones	Ninguna de las anteriores	N/A
¿Hombres y mujeres tienen las mismas oportunidades para estudiar?						

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

<b>5. RESPECTO A SU ENTORNO LABORAL:</b>	Sí	No	Siempre	A veces	Nunca	NA
¿Ha necesitado apoyo psicológico (contención, en crisis) derivado de la labor que realiza en la institución?						
¿Ese apoyo psicológico lo ha brindado el centro de trabajo donde labora?						
¿El resultado de ese apoyo psicológico brindado por la institución resultó favorable?						
¿El resultado de ese apoyo psicológico externo a la institución resultó favorable?						
¿Su estado de ánimo mejoró?						
¿Le ayudó a continuar con sus labores cotidianas?						
¿Considera que ese tipo de apoyos se tienen que brindar permanentemente por parte de la Institución?						
¿Ha solicitado la intervención del Comité de Igualdad de Género de la CDH?						
	Sí	No	Siempre	A veces	Nunca	NA
¿La impresión que se llevó de dicho Comité fue buena?						
¿Puede escoger su hora de comida?						
¿El tiempo para comer es suficiente?						
¿Los alimentos que se ofrecen en el comedor son suficientes y saludables?						
<b>5.1. CÓMO DESCRIBIRÍA SU EXPERIENCIA EN SU CENTRO DE TRABAJO</b>	Totalmente de	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en	N/A	Ninguna de las
<i>Marque la o las opciones con las que se identifique</i>						

	acuerdo			desacuerdo		anteriores
Un lugar donde disfruto estar						
Si encontrara otro trabajo con el mismo sueldo me cambiaría						
Se respira paz y armonía						
Espero conseguir otro trabajo próximamente						
Busco cualquier pretexto para estar fuera de la oficina						
<b>5.2. Su permanencia en su centro de trabajo se debe a:</b>	<b>Totalmente de acuerdo</b>	<b>De acuerdo</b>	<b>En desacuerdo</b>	<b>Totalmente en desacuerdo</b>	<b>N/A</b>	<b>Ninguna de las anteriores</b>
Necesidad						
Por gusto						
Desarrollo profesional						
Desarrollo personal						

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

<b>6. RESPECTO A SUS PRESTACIONES LABORALES:</b>	Sí	No	No sé	Siempre	A veces	Nunca	NA
¿Ha gozado de sus vacaciones cada vez que lo ha solicitado?							
¿El número de días económicos resulta suficiente para atender sus necesidades personales?							
¿Ha utilizado sus días económicos cuando los ha requerido?							
¿Los fines de semana que ha trabajado le han sido remunerados?							
¿Recibe capacitación una vez al año en la materia que desempeña?							
¿Durante el periodo que laboró contó con seguridad social?							

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

<b>7. RESPECTO A LA DIGNIDAD:</b>	Sí	No	Siempre	A veces	Nunca	NA
¿Su dignidad ha sido respetada?						

¿Ha sido insultado/a por algún colega de su centro laboral?						
¿Se siente bien en su área de trabajo?						
¿La relación con sus colegas de trabajo es buena?						
¿Alguna vez ha sido discriminado?						
¿Por su apariencia?						
¿Por su pertenencia a algún grupo en situación de vulnerabilidad?						
¿Por expresar sus ideas?						

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

<b>8. RESPECTO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN:</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Siempre</b>	<b>A veces</b>	<b>Nunca</b>	<b>NA</b>
¿Las decisiones al interior de la institución se ciñen al principio de máxima publicidad?						
¿Los titulares de su centro de trabajo, con los que colabora directamente, promueven la transparencia en los procesos?						
¿Se siente libre de conversar cualquier inquietud con su superior/a jerárquico?						

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

<b>9. RESPECTO A LAS LIBERTADES:</b>	<b>Nunca</b>	<b>A veces</b>	<b>Esporádica mente</b>	<b>General mente</b>	<b>Ninguna de las anteriores</b>	<b>N/A</b>
¿Se ha manifestado en contra de los criterios institucionales?						
¿Ha recibido represalias por expresar sus ideas?						
¿Está afiliado a algún comité, sindicato y/o grupo de trabajadores?						
¿Participa activamente en alguno de estos grupos?						
¿Ha sido discriminado por expresar su opinión?						
¿Ha sido discriminado por su preferencia sexual?						
¿Ha sido discriminado por su origen étnico o nacional?						
¿Ha sido discriminado por su género?						
¿Ha sido discriminado por su edad?						

	Nunca	A veces	Esporádica mente	General mente	Ningun a de las anterior es	N/A
¿Ha sido discriminado por su condición social?						
¿Ha sido discriminado por su condición de salud?						
¿Ha sido discriminado por su religión?						
¿Ha sido discriminado por tener alguna discapacidad?						
¿Ha sido discriminado por su estado civil?						

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

<b>10. RESPECTO A LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA</b>	Sí	No	Siempre	A veces	Nunca	NA
¿Ha disfrutado de los 15 días que otorga la normativa de la licencia de paternidad?						
¿Acude siempre o regularmente a los festivales, eventos académicos de la escuela de sus hijos e hijas?						
¿Ha hecho uso del CENDI otorgado por el ISSSTE?						
¿Considera urgente que la institución tenga una guardería?						
¿Sus hijas e hijos pueden estar en su lugar de trabajo?						
¿Su horario laboral es compatible con el horario de sus hijos e hijas?						

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

<b>11. RESPECTO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN.</b>	Sí	No	General mente	Nunca	NA
¿Su vida privada es respetada por las autoridades de su centro de trabajo?					
¿Considera que tiene las mismas condiciones que el sexo femenino/masculino?					
¿Las instalaciones cuentan con ajustes razonables y diseños espaciales aptos para personas con discapacidad?					

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

12. RESPECTO AL DERECHO DE LAS MUJERES	SÍ	No	Siempre	A veces	Nunca	NA
¿Cuenta con permisos para poder convivir con sus hijos e hijas?						
¿Tiene la posibilidad de tener a su hijo en su cubículo?						
¿Ha gozado del periodo otorgado por la ley tipificado como licencia de maternidad?						
¿Cuando lo requirió le respetaron su derecho a lactar?						
¿El último viernes de cada mes puede llevar a su hija o hijo a su trabajo?						
¿Tiene quién le cuide a su hija o hijo el último viernes del mes (días en los que la SEP capacita a su personal, y en consecuencia no hay clases)?						

Comentarios y observaciones: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Nota: La información recabada será utilizada para fines estadísticos y académicos, se le dará un tratamiento confidencial.**

**Agradecemos su colaboración**

## ANEXO 2

Preguntas realizadas a las personas que manifestaron haber sufrido hostigamiento laboral o *mobbing*.

¿Cómo describirías tu experiencia como defensora de derechos humanos?

¿Cómo describirías tu experiencia dentro de la CDHCM?

¿Cómo describirías tu experiencia al salir de la CDHCM?

¿Qué áreas de oportunidad consideras que tiene la CDHCM?

¿Cómo consideras que debe materializarse una adecuada defensa de los derechos humanos dentro de la Institución?

### ANEXO 3

Batería de preguntas aplicadas a la y los ex presidentes de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

1. ¿Cómo favoreció el desarrollo profesional de su personal durante su gestión en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal?
2. ¿En algún momento consideró necesario instaurar alguna área que brindara apoyo psicológico al personal de la Comisión? Sí / No ¿Por qué?
3. ¿Para cuáles áreas?
4. ¿Cuál es la visión del o la *Ombudsman* respecto al goce de vacaciones, días económicos, prestación de comedor, instalaciones, acceso a filtros con agua potable, acceso a estacionamiento, guarderías, actividades académicas y deportivas de su personal?
5. ¿Qué acciones implementó para garantizar la adecuada defensa de las personas peticionarias que acudían a solicitar el apoyo de la Comisión?
6. ¿Qué acciones implementó para proporcionar un servicio expedito en la resolución de los expedientes de queja?
7. ¿Para usted cómo se traduce una adecuada defensa de los derechos humanos a través de la Comisión?
8. ¿Qué opinión tiene respecto los horarios de trabajo?
9. ¿Cuántas horas permanecía en la institución?
10. ¿Alguna vez consideró implementar un segundo turno (guardias) para las Visitadurías Generales y alguna otra área de la Comisión además de la Dirección General de Quejas y Orientación? Sí/ No ¿Por qué?
11. ¿Cuáles habrían sido estas áreas?
12. ¿Hubo algo que hubiera querido implementar y no pudo? Sí / No ¿Por qué?
13. ¿Cuáles fueron las áreas de oportunidad que usted detectó cuando estuvo a cargo de la Institución?
14. ¿Qué hizo al respecto?
15. ¿Cuáles fueron los principales retos a los que se enfrentó como *Ombudsperson*?
16. ¿Cómo atendió durante su gestión, los casos de hostigamiento laboral y/o sexual de los que tuvo conocimiento?
17. ¿Cómo recuerda el ambiente laboral dentro de su gestión?
18. ¿Cómo propiciaba el intercambio de opiniones al interior de la Institución?
19. ¿Tenía comunicación las 24 horas del día con su personal?

20. ¿De qué nivel jerárquico?
21. ¿Cómo era su relación con las autoridades del Distrito Federal, ahora Ciudad de México?
22. ¿A qué apartado destinó mayores recursos?
23. ¿Cuáles fueron las acciones tendientes a los incrementos salariales?
24. ¿Cuántos y cuáles derechos laborales (incluidos los de maternidad y paternidad) se incrementaron durante su gestión?
25. ¿Cuántos derechos relacionados con salud en el trabajo, se implementaron durante su gestión?

## ANEXO 4

Preguntas realizadas a empleados del Parlamento del Ombudsman sueco y del Ombudsman Antidiscriminación, y el formato de consentimiento informado solicitado por la tutora de la Universidad de Lund.

### INFORMATION AND CONSENT FORM

**Title of the project:** The weakening of the defense of human rights in Mexico City. An analysis based on the obstacles and difficulties faced by the public servants of the Commission of Human Rights of Mexico City (CHR). (A socio-legal analysis of their working conditions)

**PhD student:**

**Email contact:**

**Study participants:** Parliamentary Ombudsman/DO

### GENERAL INFORMATION ABOUT THIS STUDY

This study aims to gain knowledge about the working environment, policies and practices at the Ombudsman. Against this background, you will be asked to answer questions about working routines and processes, work hours, policies to prevent and combat burnout, discrimination and harassment. The interview is part of a doctoral research project that I study in the Faculty of Law at National Autonomous University of Mexico and a research stay at Lund University.

The purpose of this consent form is to give you the information you will need to help you decide whether to be in the study or not. You can remain anonymous during the interview and you have the right to terminate your participation at any time.

If you want to correct any information provided to me after the interview, you are welcome to contact me. If you are interested in the results, I will share them with you when the investigation is completed, if you provide me with your contact details.

### CONFIDENTIALITY

All of the information you provide will be confidential. My supervisors and I will be the only ones who will have access to the information until the thesis is published.

### CONSENT

I have read and understood the information provided in this consent form. I have had the opportunity to ask questions and have them answered. I freely consent to participate in this research study. By signing this consent form, I have not given up any of my legal rights.

### CONSENT SIGNATURE:

Signature \_\_\_\_\_

Contact details (optional) \_\_\_\_\_

Date \_\_\_\_\_

## Questions for Ombudsman/ Researchers

### Questions

#### Working routines and processes:

1. What is the regular process conducted in the investigation of complaints? Describe the working routine for investigation of individual complaints?
2. What is the methodology applied by the Ombudsman to speed up the processing of complaints?
3. How long does it take to resolve complaints? What is the average completion of an investigation? What factors affect the time for processing individual complaints?
4. Due to heavy workload, have you considered implementing a second shift for any area of the Ombudsman department? Yes/No Why?
5. What kind of interaction do you have with authorities? What is the key to resolve efficiently the complaints within the Ombudsman department?

#### Workhours:

1. How many hours do you work a day?
2. Is it common that employees work extra hours in order to finish their job? Do you believe that working extra hours help solve complaints faster?
3. Is the workload heavy at the Ombudsman? If so, what actions have you considered to deal with this problem?

#### Mobbing and harassment, and burnout:

1. What kind of psychological support receive employees who deal with severe human right violations and experience mobbing, sexual harassment and burnout? Which areas should receive that psychological support?
2. How have you tackled the cases of burnout, occupational and/or sexual harassment?
3. Is there anything you wanted to implement in order to deal with mobbing, burnout or sexual harassment and failed? Yes / No Why?
4. What actions have been implemented to address poor workplace practices such as mobbing, burnout or sexual harassment?
5. What have been the main challenges you have faced as an Ombudsman, particularly in cases of mobbing, burnout and sexual harassment?
6. How does the Ombudsman department resolve the cases of mobbing, burnout and sexual harassment?

7. What kind of safeguards does the Ombudsman have to protect victims of mobbing, sexual harassment, burnout and to prevent it from happening?

General questions:

1. How is the working environment like under your management, related with absence of mobbing, harassment and burnout?

2. How would you describe your relationship to your employees, it means if you try to have a friendship or employees are seen as work colleagues.

3. From your point of view, how should be performed an adequate defense of human rights?

4. Can the Ombudsman modify the labor rights or suggest changes to the bylaws or regulations in order to improve the working conditions of employees? If possible, how many health-related rights at work have been implemented under your management?

## ANEXO 5

Preguntas realizadas a los y las empleadas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lund, en Suecia.

1. Do you know if the Constitution of Sweden contemplates the protection of human rights?
2. Does the Constitution of Sweden provide for the protection of workers' labor rights?
3. Do you know of any case in which someone has been sanctioned for violating any human rights of the employees?
4. Have you ever filed a complaint with the Parliamentary Ombudsman?
5. What is your opinion about the work of the Parliamentary Ombudsman?

**ANEXO 6  
TRÁMITE DE QUEJAS EN LA LEY VIEJA**

ÁREA	SUBÁREAS	PERSONAS QUE INTEGRAN EL ÁREA	ATRIBUCIONES	PROCESOS DE CADA ÁREA	PLAZOS / HORARIOS
<b>RECEPCIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tres turnos</li> <li>Personal las 24 horas</li> <li>11 personas (8 mujeres y 3 hombres)</li> </ul>	<p>Canalizar a las personas que preguntan por los servicios que brinda la CDH, a las áreas correspondientes.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recibir al público en general que acude a las instalaciones del edificio sede de la Comisión para solicitar los servicios que otorga la Misma.</li> <li>2. Informar vía telefónica al servidor público correspondiente, de la visita de la persona ciudadana.</li> <li>3. Realizar el registro de ingreso del público a las instalaciones de la CDHCM, una vez que se cuente con la autorización de acceso; otorgar el acceso del público al área correspondiente.</li> <li>4. Atender las llamadas telefónicas que ingresen a través del conmutador y transferirlas.</li> </ol>	<p>El personal asignado a la recepción es el primer contacto de atención que brinda la CDHCM por medio de la gestión del ingreso del público usuario hacia los servicios de orientación, quejas, denuncias, así como de las diferentes solicitudes de servicios. Canaliza el ingreso de las personas usuarias para ser atendidas en las diferentes áreas de la Comisión de acuerdo a sus necesidades de servicio. Así también, realiza la transferencia de las llamadas que ingresan a través del conmutador a las personas servidoras públicas correspondientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De manera inmediata.</li> </ul>
<b>OFICIALÍA DE PARTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NA</li> </ul>	<p>El personal del área de Oficialía de Partes, está conformado por 3 personas; un Jefe de Departamento (hombre) y dos mujeres analistas.</p>	<p>Recepción de documentos de lunes a viernes de 9:00 a 18:00 horas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recibe la documentación y la entrega a la DGQyO para su análisis y registro.</li> <li>El proceso interno comprende la recepción de la documentación. A las personas se les acusa de recibido cada uno de los documentos que presenta, asentando en el original y en la copia correspondiente, mediante el reloj checador, el sello oficial, la fecha y hora de su recepción; el número de fojas que integran el documento y, en su caso, la precisión del número de anexos que acompañan al mismo. Posteriormente se asigna el número de folio correspondiente. El personal realiza, además, la captura consecutiva de los folios, registrando los mismos en una base de datos y se entrega al área correspondiente mediante acuse de recibo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Horario continuo de 9:00 a 18:00 horas, de lunes a viernes.</li> </ul>
<b>DIRECCIÓN GENERAL DE QUEJAS Y ORIENTACIÓN</b>	<p>Dirección de orientación - Subatel</p>	<p>La Dirección General está conformada por un total de 106 personas, de las cuales 64 son</p>	<p>(art. 35 bis Reglamento Interno de la CDH)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dar trámite a expedientillos</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Es el área encargada de entrevistar a las personas peticionarias en primera instancia.</li> <li>2. Aperturan expedientillos de casos en los que pueden</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las entrevistas varían, pueden ser de 15 minutos hasta horas, según amerite el caso.</li> </ul>

	<p>- Subdirección de guardias.</p> <p>- Subdirección de revisión y contestación a oficios.</p> <p>- Unidades Desconcentradas (Norte/Sur/Oriente)/</p> <p>En la ley nueva se conforma por: la Dirección de Atención y Orientación, la Dirección de Registro y Acciones de Prevención, la Dirección de Atención Psicosocial y la Dirección de Servicios Médicos y Psicológicos.</p>	<p>mujeres y 42 son hombre</p>		<p>solucionarse con una canalización y/o simple trámite.</p> <p>3. Recaban quejas y las turnan a la Dirección de admisibilidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Si después de la primera solicitud de colaboración/canalización no se soluciona el caso a los 3 meses aprox. Pasa a visitadurías. (no hay un plazo fijo).</li> <li>▪ Si es por comparecencia la queja se registra y asigna Visitaduría. (El mismo día).</li> <li>▪ El horario de la mayoría del personal de la Dirección General de Quejas y Atención Integral es de lunes a viernes de 9:00 a 18:00 horas, el cual puede ser modificado conforme a las necesidades del servicio. Es importante señalar que, la atención de las personas peticionarias en el edificio sede y vía telefónica, es de 24 horas los 365 días del año, por lo que para garantizar la atención de los servicios se realiza la distribución del personal en los horarios siguientes: 8:00 a 17:00 horas, de 9:00 a 18:00 horas, de 10:00 a 19:00 horas, de 11:00 a 20:00 horas, de 12:30 a 21:30 horas, de 21:00 a 9:00 horas del día siguiente y de 9:00 a 21:00 horas sábados y domingos.</li> </ul>
	<p>Dirección de admisibilidad</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las quejas se pueden iniciar por comparecencia, vía telefónica, correo electrónico, escrito, oficio.</li> <li>▪ Registro y asignación de Visitaduría General (art. 100 del Reglamento Interno, plazo al día hábil siguiente).</li> <li>▪ Si la queja se inicia fuera del horario señalado, tendrá esa Dirección que evaluar la urgencia, realizar gestiones o emitir medidas precautorias.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 24 horas (Generalmente el mismo día)</li> <li>▪ Si se inicia la queja (con contenido de hechos urgentes) durante horario de 9:00 a 18:00 horas, deberá subir la queja de manera urgente a la Visitaduría que se le asigne para valorar el envío de medidas precautorias (Un plazo de horas).</li> </ul>

VISITADURÍAS GENERALES	NA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visitador General</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación y firma de acuerdos de calificación y recalificación.</li> <li>Aprobación y firma de oficios con observaciones.</li> <li>Aprobación y firma de acuerdos de conclusión.</li> <li>Entrevistas con personas peticionarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ <b>Investigación:</b></li> <li>a. Se elabora el acuerdo de calificación de la queja, por parte del Visitador o Visitadora a cargo de la investigación, dentro de las 24 horas siguientes a la asignación del expediente.</li> <li>b. El acuerdo de calificación es revisado por subdirecciones.</li> <li>c. Después se entrega a la Dirección de Área para su revisión y aprobación.</li> <li>d. Se deberá entablar comunicación<sup>362</sup> de manera inmediata con las y los peticionarias a efecto de verificar datos (domicilio, número telefónico, hechos, fechas, horas), lo anterior cobra relevancia ya que en ciertas ocasiones se tienen que pedir videos al C2 y si la solicitud se realiza después de 7 días, dicho material videográfico se pierde; aunado a ello también se puede indagar si la autoridad ha realizado alguna gestión a su favor que diera subsanar la violación a derechos humanos.</li> <li>e. Se tendrá que verificar el cumplimiento de las medidas precautorias en el término concedido a la autoridad para ello. En caso contrario, se deberá enviar el recordatorio correspondiente.</li> <li>f. El término para el recordatorio dependerá del primer plazo que se le dio a la autoridad para la atención de las medidas, por lo que si se le dio 48 horas, tendrán que darse 24 horas, y así sucesivamente.</li> <li>g. Dependiendo del caso en específico, se realizará la primera diligencia.</li> <li>h. La primera diligencia, dependiendo de la circunstancia en específico, puede ser: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Solicitud<sup>363</sup> de información a la autoridad presuntamente responsable.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. El mismo día en que se recibe el expediente. Día hábil siguiente (24 horas).</li> <li>b. El mismo día en que lo turna la o el visitador a cargo del expediente.</li> <li>c. Una vez que es la o el visitador adjunto realiza las correcciones, es entregado a la Dirección de Área (el mismo día).</li> <li>d. El día en que recibe la queja.</li> <li>e. Verificar al término de las 48 horas o del plazo establecido, el cumplimiento y atención de las medidas precautorias.</li> <li>f. Una vez agotado el plazo de las medidas precautorias de 48 horas, otorgar otro de 24, 12 o lo que proceda.</li> <li>g. Primer mes de asignación de la queja.</li> <li>h. (Ver inciso g)</li> <li>i. No podrá exceder de 3 meses.</li> <li>j. La vista de la información a la persona peticionaria dependerá de la fecha en la que se reciba la respuesta de la autoridad, <b>a partir de que se tenga conocimiento de esa información</b>, de conformidad con el art. 111 del Reglamento Interno se le informará a la persona peticionaria que cuenta con 15 días naturales para</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos direcciones</li> </ul>	<p>(Art. 70 Reglamento Interno de la CDH)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión y aprobación de acuerdos de calificación y recalificación.</li> <li>Revisión de oficios estructurales.</li> <li>Revisión y aprobación de acuerdos de conclusión.</li> </ul>		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuatro subdirecciones ("A")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de medidas precautorias.</li> <li>Supervisión de expedientes en trámite.</li> <li>Supervisión y revisión de documentos ordinarios del equipo.</li> <li>Integración y trámite de expedientes de queja.</li> <li>Entrevista con personas peticionarias.</li> <li>Elaboración de actas circunstanciadas de documentos que son entregados como aportación una vez que el expediente fue concluido.</li> <li>Elaboración de respuesta a la Unidad de Transparencia.</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ocho jefaturas de departamento ("B")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar acuerdos de calificación, recalificación (art. 100</li> </ul>			

<sup>362</sup> Cualquier actuación dentro del expediente de queja tiene que quedar asentado en acta circunstanciada.

<sup>363</sup>>Todas las solicitudes de información y colaboración, oficios comisión, citatorios, etc., deberán ser revisados por las y el Subdirector de Área que corresponda.

			<p>y 101 del Reglamento Interno).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborar solicitudes de información a la autoridad presuntamente responsable (art. 36 de la Ley de la CDHDF, 106 del Reglamento Interno), colaboración.</li> <li>▪ Inspecciones in situ, para verificar condiciones de las personas peticionarias, instalaciones (art. 1134 y 114 del Reglamento Interno).</li> <li>▪ Solicitud de medidas precautorias (art. 117 y 118 del Reglamento Interno).</li> <li>▪ Elaboración de acuerdos de conclusión.</li> <li>▪ Elaboración de actas circunstanciadas de documentos que son entregados como aportación una vez que el expediente fue concluido.</li> </ul>	<p>-Solicitud de colaboración a otra autoridad no señalada como responsable.  -Canalización de la persona peticionaria a alguna dependencia o institución  -Citatorio a la persona peticionaria  -Emisión de nuevas medidas precautorias, etc.  -Inspecciones in situ.</p> <p>i. Una vez que se reciba las respuestas a las solicitudes señaladas, el o la visitadora adjunta a cargo del expediente tendrá que hacer constar en acta circunstanciada el análisis (de contexto, jurídico, sociológico o el que aplique, observando normatividad nacional e internacional) de las mismas; las cuales pueden ser constancias de averiguaciones previas, carpetas de investigación, expedientes judiciales, etc.</p> <p>j. Previo a determinar el expediente de queja se tendrá que dar vista de la información que obra en éste a la persona peticionaria, a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga.</p> <p>k. Si no fue posible localizar a la persona peticionaria en el número telefónico que proporcionó ni en su domicilio se le dará vista a través de los estrados de esta institución protectora de derechos humanos.</p> <p>❖ <b>Conclusión</b></p> <p>✓ Una vez agotada la investigación el o la Visitadora a cargo del expediente elaborará el acuerdo de conclusión correspondiente, mismo que será revisado y aprobado por la o el Subdirector a cargo de la supervisión, para después</p>	<p>manifestar lo que ha su derecho convenga.  k. (Ver inciso j)).</p>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De tres a cuatro personas visitadoras adjuntas auxiliares de investigación ("C").</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborar acuerdos de calificación, recalificación (art. 100 y 101 del Reglamento Interno).</li> <li>▪ Elaborar solicitudes de información a la autoridad presuntamente responsable (art. 36 de la Ley de la CDHDF, 106 del Reglamento Interno), colaboración.</li> <li>▪ Inspecciones in situ, para verificar condiciones de las personas peticionarias, instalaciones (art. 1134 y 114 del Reglamento Interno)</li> <li>▪ Solicitud de medidas precautorias (art. 117 y 118 del Reglamento Interno).</li> </ul>		

>Asimismo, las Subdirecciones, y en su caso las Dirección de Área supervisarán la investigación y apoyarán en las reuniones que se tengan con las autoridades o gestiones con éstas, cuando el caso lo amerite.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Personal administrativo : Una secretaria del Titular, una secretaria de Dirección, una persona de enlace, una persona para cuestiones estadísticas.</li> <li>▪ Personal de servicio social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboración de actas circunstanciadas de documentos que son entregados como aportación una vez que el expediente fue concluido.</li> <li>▪ Entregar documentación proveniente de la DGDQyO.</li> <li>▪ Sacar copias.</li> <li>▪ Enviar por fax o por correo electrónico solicitudes de medidas precautorias .</li> <li>▪ Elaboración del POA.</li> <li>▪ Apoyo para realizar transcripciones de entrevistas.</li> <li>▪ Apoyo para elaborar oficios recordatorios, de información.</li> <li>▪ Apoyo para sacar copias.</li> </ul>	<p>entregarlo a la Dirección de Área, quien a su vez lo entregará para su revisión y aprobación al Visitador General.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Una vez aprobada la última versión del acuerdo de conclusión por el Visitador General, la o el visitador adjunto a cargo del expediente realizará las notificaciones correspondientes (autoridades responsables y colaboradoras, así como a la o el peticionario).</li> <li>✓ En los casos en los que se haya iniciado algún procedimiento en algún órgano interno de control de las autoridades señaladas como responsables se hará del conocimiento de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de esta Comisión a efecto de que se le dé el seguimiento correspondiente a través del formato de Expedientes Concluidos (antes Programa Lucha contra la impunidad).</li> <li>✓ En caso de acreditar la violación a derechos humanos y de que se deba elaborar la Recomendación, se analiza la pertinencia de quién o quienes la realizarán.</li> </ul>	
<b>DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGUIMIENTO</b>		Colaboran en ella un total de 20 personas servidoras públicas (11 mujeres y 09 hombres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El área a cargo de dar seguimiento a investigaciones iniciadas en órganos internos de control de las autoridades señaladas como responsables, recibirán el formato de Seguimiento de Expedientes Concluidos (antes Programa Lucha contra la impunidad) a efecto de darle continuidad a esos procesos.</li> </ul>		Una vez concluido el expediente de queja se presentará el formato ante la DES.
<b>ARCHIVO</b>	La Subdirección de Coordinación de Archivos labora en dos tipos de archivos: En el Archivo de Expedientes Concluidos de Queja y	La Subdirección de Coordinación de Archivos se integra por 9 personas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una persona que funge como Subdirector de Coordinación de Archivos.</li> <li>• Tres personas con puesto de analista y una persona con</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se encarga de guardar, registrar y conservar los expedientes de queja de toda la CDHDF.</li> <li>▪ Se encargar de integrar a los expedientes las notificaciones a las autoridades y personas peticionarias.</li> </ul>	En el <u>Archivo de Expedientes Concluidos de Queja</u> : realiza diariamente actividades de recepción de documentos y expedientes de cada uno de los Archivos de Trámite de las Visitadurías Generales, procediendo al cotejo de inventarios de transferencia contra documentación física, ordenación e integración de documentos y expedientes al acervo de este Archivo	Horario laboral de 09:00 a 18:00 horas, de lunes a viernes

	archivo de concentración.	<p>puesto de auxiliar administrativo que laboran en las instalaciones del Archivo de Expedientes Concluidos de Queja.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos personas con puesto de analista, una persona con puesto de intendente y una persona contratada como prestador de servicios profesionales, las cuales laboran en las instalaciones del Archivo de Concentración.</li> </ul>		<p>conforme a la clave de clasificación asignada desde trámite, apoya en los procesos de control de gestión de los documentos</p> <p>a integrar a los expedientes bajo su resguardo, realizan armado y etiquetado de cajas de archivo, recorrido de expedientes, cambios de folders o cajas cuando es así necesario, asignan clasificación topográfica, aplican acciones de pre ingreso físico</p> <p>y estabilización de documentos y expedientes que ingresan a las instalaciones, realizan préstamo y recuperación de expedientes, digitalización de documentos, actualización diaria de inventarios de ingreso y transferencias al Archivo de Concentración; cabe señalar que con su labor diaria apoyan al personal de las diferentes áreas de la Comisión para el desempeño de sus funciones.</p> <p><u>Archivo de Concentración:</u> realiza diariamente actividades de recepción de remesas de cajas con documentos y expedientes de cada uno de los Archivos de Trámite de todas las áreas de la Comisión, procediendo al cotejo de inventarios de transferencia contra documentación física, realiza etiquetados de control en la recepción de la documentación, respetando principios de procedencia y orden original conforme a la clave de clasificación asignada desde trámite, asigna claves de ubicación topográfica, realizan armado y etiquetado de cajas de archivo, recorrido de expedientes, cambios de folders o cajas cuando es así necesario, recorrido de cajas y reubicación de baterías y anaqueles conforme a las necesidades del archivo.</p>	
<b>COORDINACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS Y PSICOLÓGICOS (Actualmente se llama Dirección de Servicios Médicos y Psicológicos).</b>	NA	La Dirección está integrada por 15 personas (10 son mujeres y 5 son hombres).	De conformidad con el artículo 27 del Reglamento Interno de la CDH se establece que la Dirección General de Quejas y Orientación contará con cuatro Direcciones, entre ellas la Dirección de Servicios Médicos y Psicológico, la cual tendrá la facultad de realizar las acciones de trabajo médico y psicológico.	-	Horarios establecidos de 8:00 a 17:00 horas, de 9:00 a 18:00 horas, de 10:00 a 19:00 horas y de 11:00 a 20:00 horas

Fuente: Propia de la autora.

## REFERENCIAS

1. “20 años de liderazgo”, *COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL 20 Años*, México, septiembre de 2013.
2. ACOSTA Esparza, Daniel, *Teoría, metodología y técnicas en la investigación social*, México, Universidad Iberoamericana, Colección de Sociología abierta no.3, 1978.
3. AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, UNAM, CNDH, México, 1991.
4. ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
5. ARENDT, Hannah, *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Debolsillo, México, 2016.
6. BERNAL BALLESTEROS, María José, *Luces y sombras del Ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y Universidad de Santiago de Compostela, México, 2015.
7. BERUMEN CAMPOS, Arturo, *Apuntes de filosofía del derecho*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2003.
8. BONDER, Gloria, *Guía para la integración del enfoque de género en políticas, programas y proyectos de la OEA. Incorporación del análisis y de la equidad e igualdad de género como temas y objetivos transversales en los programas de la OEA*, Comisión Interamericana de Mujeres Organización de Estados Americanos (CIM), 2011, FLACSO Argentina.
9. BORDIEU, Pierre, *La dominación masculina*, Editorial Anagrama, Barcelona, 2000.

10. CARBONELL, Miguel, *Dilemas de la democracia constitucional*, Porrúa, Comisión Estatal de Derechos Humanos Aguascalientes, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2009.
11. CARPIZO, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
12. CASAL, J. M., *Los Derechos Humanos y su Protección: Estudio sobre Derechos Humanos y Derechos Fundamentales*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006.
13. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género. 2006.
14. CORCHETE MARTÍN, María José, "Propuesta de reforma en las relaciones Defensor del Pueblo-Comisionados Parlamentarios Autonómicos", Revista Vasca de Administración Pública 56 (enero-abril 2000), herri-Ardura laritzazko Euskal Aldizkaria.
15. CORCHETEMARTÍN, María José, *El defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Acta Salmanticensia, Estudios Jurídicos 82, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, España, 2001.
16. CORTINA, Adela, *Justicia cordial*, MINIMA TROTTA, Madrid, 2010.
17. DONDÉ MATUTE, Javier, *Derecho Penal Internacional y Estado de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 337-357.
18. DUQUE ARELLANOS, Vilma, *Hacia una Cultura del Buen-Trato y Bien-Estar. Promoviendo el autocuidado y el cuidado de los equipos de trabajo*, Editorial Serviprensa, Guatemala, 2020.
19. ENGELS, Friedrich, *El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre*, Ediciones y distribuciones hispánicas, México.

20. ENRÍQUEZ RUBIO HERNÁNDEZ, Herlinda y Hernández Cuevas, José Maximiliano, *Consideraciones epistémico-metodológicas sobre la investigación de la realidad jurídico-social*, México, UNACH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
21. \_\_\_\_\_, Herlinda, *Investigación científica en el Derecho y disciplinas afines. Un proceso epistémico-metodológico riguroso*, Porrúa, México, 2019.
22. FAIRÉN GUILLÉN, V. *El Defensor del Pueblo, el Ombudsman*, tomo I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, en Bernal Ballesteros, María José, *Luces y sombras del Ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*.
23. FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, 9ª ed., Madrid, España, Trotta, 2009.
24. FERRAJOLI, Luigi, *Epistemología jurídica y garantismo*, 1ª reimpression, México, Fontamara, 2006.
25. FERRAJOLI, Luigi, *Razones jurídicas del pacifismo*, edición de Gerdardo Pisarello, Madrid, Trotta, 2004, p. 115, en Dondé Matute, Javier, *Derecho Penal Internacional...*
26. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, Segunda edición, México, D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001.
27. FRANKL, Viktor E., *El hombre en busca de sentido*, 21ª ed., Barcelona, Herder, 2001.
28. FREIRE, Paulo, *Pedagogía del oprimido*, 51 ed., México, Siglo XXI, 1998.
29. GARZA MERCADO, Ario, *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*, 6ª ed. (6ª reimp.), México, El Colegio de México, 2006.

30. GIMENO NAVARRO, Miguel Ángel, Mejías García, Ana y Carbonell Vayá, Enrique José, *Protocolos sobre acoso laboral. Procedimiento de solución autónoma de los conflictos de violencia laboral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
31. GOFFMAN, Erving, *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Amorrurtu editores, Argentina, 1961.
32. GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Marina, *Fábrica de hombres. La dimensión ética de la empresa*, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, México, 2008.
33. GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis, *La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Un caso de éxito institucional en la defensa de los derechos humanos en México*, Colección Derecho Procesal de los Derechos Humanos, no. 10, UBIJUS, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 2016.
34. GUISÁN, Esperanza, *Razón y pasión en ética, los dilemas de la ética contemporánea*, Barcelona, Anthropos Editorial del hombre, 1986.
35. HABERMAS, Jünger, *Facticidad y validez*, 4ª edición, Madrid, Trotta, 2005.
36. \_\_\_\_\_, Jünger, *Teoría de la Acción Comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Taurus, Madrid, 1999.
37. HÉCTOR RODRÍGUEZ, Guillermo, *Ética y jurisprudencia, punto de partida y piedra de toque de la ética*, México, Ediciones Coyoacán, 2012.
38. HERNÁNDEZ CUEVAS, José Maximiliano, *“Trabajo y derecho en la prisión. Una relación entre legalidad y normatividad alterna”*, Editorial Porrúa, México, 2011.
39. HERNÁNDEZ ORTA, Gustavo, *La promoción en derechos humanos desde la CDHDF*, Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos, Fase básica 2, octubre 2013.
40. HERNÁNDEZ SANDOVAL, Luis Antonio, *“Hacia un ombudsman humanista: breves puntualizaciones críticas con arreglo en los derechos humanos”*, Dignitas, núm. 3, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2008.

41. HERTOUGH, Marc and Kirkham, Richard, *Research handbook on The Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Massachusetts, USA, 2018.
42. HILSON, Mary, *The Nordic model, Scandinavia since 1945*, Reaktion books, London, 2008.
43. KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Gernika, México, Segunda edición, 2009.
44. KOHLBERG, Lawrence; Power, F. Clark y Higgins, Ann, *La educación moral según Lawrence Kohlberg*, Tercera reimpresión, Gedisa editorial, Barcelona, España, 2008.
45. LAMAS, Marta, *La perspectiva de género*, Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) [http://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/genero\\_perspectiva.pdf](http://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/genero_perspectiva.pdf)
46. \_\_\_\_\_. *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, 4a. ed., Porrúa, México, 2013.
47. LEFRANC WEEGAN, Federico César, *La expresión femenina de la dignidad de las víctimas. Crítica a la pretendida universalidad de la idea kantiana de dignidad humana a partir de un argumento de Juana Inés*. México, 2021.
48. LEYMANN, Heinz, *Psychological reactions to violence in working life: bank robberies*. Umeå University, Umeå, Sweden, 1990.
49. LOCKE, John, *Ensayo sobre la tolerancia y otros escritos sobre ética y obediencia civil*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2011.
50. MARTÍNEZ-ESCUADERO, Daniel Sarmiento, *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
51. MARTÍNEZ ROBLEDOS, Marybel, *Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?*, El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual, no. 190, marzo-abril, México,

2015 pp. 124-129

52. MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, *Principio pro persona. ReformaDH. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Módulo 1, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2013.
53. MORA, Antonio e IMBERNÓN GARCÍA, María José, *El libro del Defensor del Pueblo*, Defensor del Pueblo, Madrid, 2003.
54. MOORE, Barrington jr., *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, I.I.S, Colección Pensamiento Social, 1999.
55. NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., *La defensa no jurisdiccional de derechos fundamentales en México. Estudio del Sistema Nacional de Organismos de Protección de Derechos Humanos*, Comisión de los Derechos Humanos, 2005, México.
56. ORTEGA ORTIZ, Adriana, *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*, Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos, Fase básica 2, octubre 2013, p. 22. Véase Owen, Fiss, *Grupos y la cláusula de igual protección*, en Roberto Gargarella (comp.) *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 137-167.
57. ORTEGA SORIANO, Ricardo Alberto, *Capítulo 9. La política sobre la técnica: algunos obstáculos no jurídicos para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en las democracias constitucionales*, pp. 287-323, en Juan Antonio Cruz Parceró (coord.), *Los Derechos Sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2020.

58. PIAGET, Jean, *Psicología y pedagogía*, Edición especial, México, SEP/Ariel, 1981.
59. PIÑUEL, Iñaki, *Mobbing. Manual de autoayuda. Claves para reconocer y superar el acoso en el trabajo*, Aguilar, España, 2003.
60. PUY MUÑOZ F., “El Defensor del Pueblo pros y contras”, en F. Muñoz Puy y m. Otero Parga, *Los defensores del pueblo en la España de 2000*, Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 2000.
61. RADBRUCH, Gustav, *Introducción a la filosofía del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 10ª reimpresión, 2010.
62. REYNA LARA, Mauricio, *El Estado democrático de derecho en México y sus mecanismos de participación ciudadana. Análisis desde el derecho comparado*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
63. RUBIO, Mª José y Vargas, Jesús, *El análisis de la realidad en la intervención social. Métodos y técnicas de investigación*, 3ª ed., España, Editorial CCS, 2004.
64. SILVA MEZA, Juan N., *El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XVIII, 2012, Bogotá, pp. 151-172.
65. STEINBERG, Maria, *Health and Safety at Work. European and Comparative Perspective*, Wolters Kluwer, Law and Business, “Chapter 9. Occupational Health and Safety in a Diverse, Post-Industrial Society: A Swedish Dilemma”, The Netherlands, 2013, p. 281-328
66. TRUJILLO PONS, Francisco, *España frente al Acoso Laboral. Un estudio comparativo con Canadá*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2017.
67. WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 15ª reimpresión, 2004.
68. ZAMORA GRANT, José, *Acceso a la justicia a víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos en México en Acceso a la justicia a víctimas*

*del delito y violaciones a los derechos humanos en Iberoamérica*, Diego Marín Editor, Murcia, 2016.

69. ZAPATERO GÓMEZ, V. "Procedimientos no jurisdiccionales de protección en el ámbito estatal", *Tutela de los derechos humanos*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2003, en Bernal Ballesteros, María José, *Luces y sombras del Ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*.

## NORMATIVIDAD E INFORMES CONSULTADOS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Declaración Universal de Derechos Humanos
3. Constitución Política de la Ciudad de México
4. Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
5. Reglamento Interno de la de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
6. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
7. Reglamento Interno de la de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
8. Lineamientos de Operación del Comité de Igualdad de Género de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2020).
9. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.  
[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Reglamento\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Reglamento_CNDH.pdf)
10. Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.
11. Ley de Salud de la Ciudad de México.
12. Constitución Española de 1978.
13. *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 3ª edición, 2010.
14. *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, Primera edición 2019, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
15. *Norstedts etymologiska ordbok*, Birgitta Ernby, Norstedts Akademiska Förlag 2008, Första upplagan.

16. Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994.

17. Índice de Felicidad en el Mundo 2019,

<https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2019/WHR19.pdf>

18. *Corruption Perception Index 2018* <https://www.transparency.org/cpi2018>

19. Índice Global de Paz Mundial 2018, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>

20. Índice elaborado por la Organización Internacional del Trabajo sobre el “promedio de horas efectivamente trabajadas por semana por persona ocupada, [https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI\\_ID=8&\\_afrLoop=211968370805184&\\_afrWindowMode=0&\\_afrWindowId=6djwkalr\\_1#!%40%40%3F\\_afrWindowId%3D6djwkalr\\_1%26\\_afrLoop%3D211968370805184%26MBI\\_ID%3D8%26\\_afrWindowMode%3D0%26\\_adf.ctrl-state%3D6djwkalr\\_146](https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=8&_afrLoop=211968370805184&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=6djwkalr_1#!%40%40%3F_afrWindowId%3D6djwkalr_1%26_afrLoop%3D211968370805184%26MBI_ID%3D8%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D6djwkalr_146)

21. Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/11/LeyOrganicaDP.pdf>

22. Estatuto del Ombudsman Europeo. <https://www.ombudsman.europa.eu/es/legal-basis/statute/es>

23. Diario Oficial de La Federación DOF: 06/06/1990

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990)

24. SCJN, Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2006224, Tomo I, abril 2014, p. 202.

25. SCJN, Tesis 2a./J. 35/2019 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, registro 2019325, Tomo I, febrero 2019, p. 980.
26. SCJN, Tesis: III.T. J/26, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro digital: 195236, Tomo VIII, noviembre de 1998, p. 425. *CONDICIONES DE TRABAJO, VARIACIÓN DE LAS, POR EL PATRÓN, SIN CONSENTIMIENTO DEL TRABAJADOR. ES CAUSA DE RESCISIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO.*
27. Corte IDH. (1998). Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia del 8 de marzo de 1998 (Fondo), párrafo 173.
28. “Protocolo de actuación frente a casos de violencia laboral, hostigamiento y acoso sexual, dirigido a las empresas de la República Mexicana”, elaborado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281042/Protocolo\\_28062017\\_FINAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281042/Protocolo_28062017_FINAL.pdf)
29. Primer informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1993/septiembre de 1994, México, D.F.
30. Segundo informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1994/septiembre de 1995, México, D.F.
31. Tercer informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1995/septiembre de 1996, México, D.F.
32. Cuarto informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1996/septiembre de 1997, México, D.F.
33. Quinto informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1997/septiembre de 1998, México, D.F.
34. Sexto informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1998/septiembre de 1999, México, D.F.

35. Séptimo informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 1999/septiembre de 2000, México, D.F.
36. Octavo informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, octubre de 2000/septiembre de 2001, México, D.F.
37. Informe anual 2002. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, abril 2003.
38. Informe anual 2003. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, marzo 2004.
39. Informe anual 2004. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, abril 2005.
40. Informe anual 2005, Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2006, México, Ciudad de México.
41. Informe anual 2006, volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, abril de 2007.
42. Informe anual 2007, volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, abril de 2008.
43. Informe anual 2008, volumen II, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, abril de 2009.
44. Informe anual 2009, volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, marzo 2010.
45. *Informe de Gestión 2001-2009*, volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, septiembre de 2009, México, Ciudad de México.
46. *Informe anual 2011. Avances y desafíos para la protección de los derechos humanos en la Ciudad de México*, Volumen I, Ciudad de México, marzo 2012.

47. Informe anual 2016. Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Anual-2016-vol1-Acciones.pdf>
48. Informe anual 2017. Volumen I, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Anual-2016-vol1-Acciones.pdf>
49. *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2009*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2009.
50. Informe anual 2019, Defensor del Pueblo, volumen 1. Informe de gestión, Madrid 2020.
51. Informe anual 2020. Informe de actividades, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Volumen I.
52. NOM-035-STPS-2018. Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención.
53. Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México.
54. Ley de Transparencia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.
55. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, *La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por el Gobierno de Costa Rica* (consultable en [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf)).
56. Corte IDH. Opinión Consultiva OC-24/17, de 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica
57. Corte IDH, Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, Sentencia de 20 octubre de 2016, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y

- Costas). Identidad de Género, e Igualdad y No Discriminación a parejas del mismo sexo obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (Interpretación y alcance de los Artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos).
58. Corte IDH. *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289*, párr. 141.
59. Corte IDH. *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, serie C No. 112*, párr. 158
60. Corte IDH. *Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Sentencia de 3 de abril de 2009, párr. 75; Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia. Sentencia de 14 de noviembre de 2014*, párr. 519.
61. Corte IDH. *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, serie C No. 289*, párr. 185.
62. Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie C No. 220*, párr. 133.
63. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
64. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 18 No discriminación.
65. Comité DESC. Observación General 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Resolución E/C.12/2000/4,
66. *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, SCJN, Ciudad de México, 2020.

## LIGAS

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

[https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=Poblacion\\_01&bd=Poblacion](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=Poblacion_01&bd=Poblacion)

- The Parliamentary Ombudsmen (JO)

<http://www.jo.se/en/>

- Instituto Internacional del Ombudsman (IIO)

<https://www.theioi.org/es/el-iio>

- Instituto Latinoamericano del Ombudsman–Defensor del Pueblo (ILO)

<http://www.ilo-defensordelpueblo.org/institucional/acerca-del-ilo>

- *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas.* Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990. pp. 99 y 100

[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2016\\_report\\_spanish\\_web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_spanish_web.pdf)

- Secretaría General del Gobierno de Suecia

<https://www.government.se/49b73e/contentassets/8c057bfcfaa941428e2f5d23ca01d119/como-se-gobierna-suecia-how-sweden-is-governed-in-spanish>

- *The Constitution of Sweden, The Fundamental Laws and the Riksdag Act,* SverigesRiksdag, Stockholm, Sweden, 2016.

<https://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf/>

- TheRiksdagAct

<https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-riksdag-act-2015.pdf>

- Defensor del Pueblo, España

<https://www.defensordelpueblo.es/contactanos/>

- Instituto Nacional de Estadística de España

[http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981)

- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/nosotros-2/>

<https://cdhcm.org.mx/nosotros-2-2/>

- Examen histórico de la evolución en materia de agresión

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29046.pdf>

- *Equality ombudsman (Diskriminerings Ombudsmannen (DO))*

<http://www.do.se/other-languages/english-engelska/>

- Diccionario de la Real Academia Española

<https://dle.rae.es/acosar?m=form>

## HEMEROGRAFÍA

- Quintero R., Josefina, “Empleados de la CDHDF revelan acoso a compañera”, La Jornada, México, sección capital, 26 de julio de 2015. Disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2015/07/26/capital/028n2cap>